



Lehrstuhl für
Wirtschaftsinformatik 



Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik

Technische Universität München

Patrick Hoberg, Petra Wolf, Helmut Krcmar

**Öffentlich Private Partnerschaften:
Beziehungsorientierte Kompetenzanforderungen
an IT-Dienstleister in IT-Kooperationen**

Abschlussbericht

Prof. Dr. H. Krcmar, Technische Universität München
Institut für Informatik, Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik (I 17)
Boltzmannstr. 3, 85748 Garching b. München
Tel. (089) 289-19532, Fax: (089) 289-19533
<http://www.winfobase.de>

Garching, Januar 2014

„Radical changes are likely to be rejected and minor ones ignored.“
(Goldenberg et al. 2001, 78)

INHALTSVERZEICHNIS

MANAGEMENT SUMMARY	5
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	8
1 EINLEITUNG.....	9
1.1 Stand der Forschung.....	11
1.2 Forschungsziel und Forschungsfragen	12
1.3 Beitrag zu Forschung und Praxis	13
1.4 Überblick über die Struktur der Arbeit	14
2 GRUNDLAGEN.....	15
2.1 Situation in der Verwaltungs-IT.....	15
2.2 Zum Begriffsverständnis von Shared Service Center	16
2.2.1 Definition Shared Service Center	18
2.2.2 Abgrenzung zum IT-Outsourcing	19
2.3 Zum Begriffsverständnis von öffentlich-private Partnerschaften	20
2.4 Zum Begriffsverständnis von Innovation.....	20
2.4.1 Definition von Innovation.....	20
2.4.2 Einführung in die Adoptions- und Diffusionsforschung	21
3 TREIBER UND HÜRDEN DER EINFÜHRUNG VON IT SHARED SERVICE CENTERN UNTER BETEILIGUNG PRIVATER PARTNER.....	24
3.1 Untersuchungsmethodik.....	24
3.2 Beschreibung der Stichprobe	24
3.3 Forschungsmodell und qualitative Analyse	26
3.4 Organisation	28
3.4.1 Augenhöhe Dienstleister/Klient.....	28
3.4.2 Organisationsreife	30
3.4.3 Frühere Kooperationen und Vertrauensbeziehung	32
3.4.4 Führungsunterstützung.....	34
3.5 Innovation.....	37
3.5.1 Antizipierte Vorteile	37
3.5.2 Antizipierte Risiken	39

3.5.3	Komplexität der SSC-Einführung.....	42
3.5.4	Trendstatus von SSC.....	49
3.6	Umgebung.....	50
3.6.1	Demographischer Wandel (Altersstruktur im öffentlichen Dienst).....	50
3.6.2	Rechtssicherheit.....	52
4	DISKUSSION.....	55
5	HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN.....	58
6	ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK.....	60
	DANKSAGUNG.....	62
	LITERATUR.....	63

MANAGEMENT SUMMARY

Der öffentliche Sektor steht dem Konzept eines partnerschaftlich von öffentlicher Hand und privaten Dienstleistern betriebenen Shared Service Centers (SSC) im IT-Bereich trotz steigenden Kosten- und Leistungsdrucks und dem Erfordernis einer verstärkten Service- und Kundenorientierung zurückhaltend gegenüber. Bisher fehlt ein zusammenhängendes Bild der Einflussfaktoren auf die Entscheidung zur Einführung eines SSC in der öffentlichen Verwaltung. Auf Basis der Adoptions- und Diffusionsforschung und einer Reihe von Experteninterviews wird ein Forschungsmodell entwickelt, welches Treiber und Hürden der Adoptionsentscheidung abbildet. Das Modell unterscheidet zwischen organisations-, innovations- und umgebungsspezifischen Faktoren. Aus ihm lassen sich die folgenden zehn Thesen für die Etablierung von SSC nach dem Modell einer öffentlich-privaten Partnerschaft (ÖPP) ableiten:

These 1: Voraussetzung für eine erfolgreiche Kooperation zwischen öffentlicher Verwaltung und privaten Dienstleistern ist ein partnerschaftliches Verhältnis auf Augenhöhe. Asymmetrien in der Informationsverteilung und dem Machtverhältnis zwischen den IT-Abteilungen öffentlicher Verwaltungseinheiten und privater IT-Dienstleister wirken sich negativ auf die Entscheidung zur Kooperation mit einem privaten Partner aus.

These 2: Die geringe Etablierung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente hat einen negativen Einfluss auf die Entscheidung zur Einführung eines SSC. In der öffentlichen Verwaltung sind steuerungsrelevante Produkt- und Prozessdokumentationen, sowie betriebswirtschaftliche Controlling-Instrumente weit weniger etabliert als in der Privatwirtschaft. Damit fehlt Verantwortlichen ein zentrales Mittel, um die Notwendigkeit für strukturelle und organisatorische Veränderungen im IT-Bereich zu kommunizieren.

These 3: Eine gute und vertrauensvolle Beziehung zwischen den öffentlichen und den privaten Partnern ist sowohl für die erfolgreiche Durchführung als auch für die Anbahnung einer ÖPP entscheidend. Frühere Kooperationen zwischen unterschiedlichen Verwaltungseinheiten sowie zwischen diesen Verwaltungseinheiten und privaten Partnern haben einen positiven Einfluss auf die Entscheidung zur Etablierung eines kooperativ betriebenen SSC.

These 4: Für die erfolgreiche Initialisierung eines Kooperationsprojektes ist ein zentraler Promotor erforderlich. Die dezentralen Entscheidungsstrukturen in der öffentlichen Verwaltung

haben einen negativen Einfluss auf die Anbahnung und Durchführung von Zentralisierungs- und Konsolidierungsbestrebungen, und damit auch einen negativen Einfluss auf die Einführung von SSCs mit privater Kooperation.

These 5: Die Hürden, die einer SSC-Einführung in der öffentlichen Verwaltung entgegenstehen, sind regional unterschiedlich. SSC, die unter Beteiligung eines privaten Partners betrieben werden, verbinden die Vorteile einer ÖPP mit denen der kooperativen Leistungsbündelung. Die Vorteile einer Konsolidierung der öffentlichen Verwaltungs-IT mit Hilfe eines SSC, das in Form einer öffentlich-privaten Kooperation betrieben wird, werden in der öffentlichen Verwaltung erkannt. Die Konsolidierungs- und Kooperationsbestrebungen sind regional jedoch unterschiedlich stark ausgeprägt.

These 6: Die mit dem SSC-Konzept in Zusammenhang mit ÖPP assoziierten technischen und politischen Risiken hemmen die Konsolidierungs- und Kooperationsbestrebungen in der öffentlichen Verwaltung. Auf Seiten der öffentlichen Verwaltung besteht Unsicherheit, wie diese Risiken kontrolliert werden können.

These 7: Die Einführung eines SSC bedeutet hohe technische und organisatorische Umstellungsaufwände. Neben der Migration der in den beteiligten Verwaltungseinheiten bestehenden Applikationslandschaften sind umfangreiche organisationale Umstrukturierungen insbesondere in Bezug auf Rollen und Verantwortlichkeiten notwendig. Diese stehen der Entscheidung zur SSC-Einführung entgegen.

These 8: Um die Konsolidierungs- und Kooperationsbereitschaft in der öffentlichen Verwaltung zu fördern, sind Vorzeigeprojekte notwendig. Bisher sind jedoch nur wenige Projekte zu finden, welche die Durchführbarkeit und den Nutzen von IT-Kooperationen zwischen privaten und öffentlichen Partnern im Allgemeinen und kooperativ mit privaten Partnern betriebenen Shared Service Centern im Besonderen demonstrieren. Das Fehlen von Vorzeigeprojekten hat einen negativen Einfluss auf die Einstellung der öffentlichen Verwaltung gegenüber diesem Organisationskonzept.

These 9: Rahmenverträgen mit privaten IT-Dienstleistern wird der Vorzug gegenüber echten IT-Kooperationen gegeben. Die öffentliche Verwaltung sieht sich aufgrund des direkten Wett-

bewerbs mit der Privatwirtschaft in Bezug auf die Akquise von IT-Fachkräften großen Herausforderungen gegenüber. Personalengpässe und der Fachkräftemangel können zumindest zum Teil durch die Zusammenarbeit mit privaten IT-Dienstleistern z. B. auf Basis von Rahmenverträgen kompensiert werden. Dies vermindert den Druck auf die öffentliche Verwaltung zu Konsolidierungen und Kooperationen in Form von SSCs.

These 10: Unterschiede in der Rechtsauslegung behindern Kooperationsbestrebungen. Die bestehenden Rechtsvorschriften in den für Kooperationen relevanten Rechtsbereichen lassen häufig Interpretationsspielräume offen. Die daraus resultierenden unterschiedlichen Rechtsauslegungen potentieller Kooperationspartner des öffentlichen Bereichs erschweren eine Einigung hinsichtlich der Kooperationsform und haben damit einen negativen Einfluss auf die Entscheidung zur Adoption des SSC-Konzeptes.

Auf Basis der zehn Thesen werden Handlungsempfehlungen für private IT-Dienstleister entwickelt, die diesen helfen sollen Kooperationsprojekte erfolgreich anzubahnen. Eine Übersicht der Handlungsempfehlungen bietet nachfolgend *Tabelle 1*.

Tabelle 1: Handlungsempfehlungen für private IT-Dienstleister

Handlungsempfehlungen
1. Vertrauen in die Leistungs- und Kooperationsfähigkeit privater IT-Dienstleister stärken.
2. Politischen Sponsor identifizieren und Widerstände auf Mitarbeiterebene abbauen.
3. Abhängigkeiten öffentlicher Partner gegenüber privaten Partnern reduzieren.
4. Ausarbeitung von Vorgehens- und Steuerungsmodellen, Beteiligungs- und Organisationsstrukturen sowie von Kommunikations- und Wissenstransferprozessen für SSC ÖPP.
5. Etablierung von Vorzeigeprojekten für IT-SSC nach dem ÖPP-Modell auf allen föderalen Ebenen.
6. Beziehungen auf der Managementebene zwischen privaten Dienstleistern und öffentlicher Verwaltung stärken.

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

<i>Abbildung 1: Prozesssicht auf Kooperationsprojekte mit Eingrenzung des Projektfokus (eigene Darstellung)</i>	12
<i>Abbildung 2: Struktur und analytischer Index der Forschungsarbeit</i>	14
<i>Abbildung 3: Ebenen- und Domänenmodell der öffentlichen Verwaltung (eigene Darstellung)</i>	15
<i>Abbildung 4: Identifikation und Analyse maschineller Aufgabenträger (in Anlehnung an Rudolph 2009).....</i>	17
<i>Abbildung 5: SSC-Gestaltungsoptionen (in Anlehnung an von Jouanne-Diedrich 2007).....</i>	19
<i>Abbildung 6: Change Model (in Anlehnung an Kwon und Zmud (1987, 233))</i>	23
<i>Abbildung 7: Einflussfaktoren auf die Entscheidung zur Adoption des SSC-Konzeptes</i>	27
<i>Abbildung 8: Beispiel für die Verlagerung von IT-Aufgaben (In Anlehnung an Cherbakov et al. (2005), S. 655).....</i>	31
<i>Abbildung 9: Evolution der Architektur von Softwaresystemen (in Anlehnung an Krafzig et al. 2006; Masak 2007).....</i>	44
<i>Abbildung 10: Fachliche Spezialisierung und Zentralisierung von Entscheidungsrechten in der öffentlichen Verwaltung (eigene Darstellung)</i>	47

1 EINLEITUNG

Aufgrund der föderalen Struktur in der öffentlichen Verwaltung mit ihren horizontalen und vertikalen Gliederungsebenen wird eine Vielzahl von IT Services von vielen Behörden in Deutschland in gleicher oder ähnlicher Art und Weise erbracht. Vor dem Hintergrund eines steigenden Kosten- und Leistungsdrucks (Walther 2010) sowie des Bedarfs nach stärkerer Service- und Kundenorientierung (Stichwort: One-Stop-Government) wird es für die öffentliche Verwaltung erforderlich, sich auf ihre Kernaufgaben und Kernkompetenzen zu konzentrieren und institutionsübergreifend Leistungen zu zentralisieren, um Größen- und Verbundeffekte zu realisieren (Hensen 2006; Ulbrich 2010). Wie auch im privatwirtschaftlichen Umfeld rückt in einem solchen Spannungsfeld die IT in den Fokus. Oft wird sie als Kostenfaktor mit schwer quantifizierbarem Geschäftswertbeitrag wahrgenommen, der Geschäftsabläufe und Fachverfahren unterstützen soll. Daneben kommt der IT aber auch die Rolle des Enablers zu, der es ermöglicht, bisher ungenutzte Effizienz- und Effektivitätssteigerungspotentiale umzusetzen und neue Abläufe und Services zu realisieren.

Die Bündelung von IT-Funktionen in einem gemeinsam genutzten Dienstleistungszentrum, einem Shared Service Center (SSC), bietet die Möglichkeit, sowohl die Qualität als auch die Effizienz der Leistungserstellungsprozesse durch Standardisierung und Konsolidierung zu erhöhen (Ulbrich 2010; Becker et al. 2009).

Für IT-Dienstleistungen, die in einem SSC gebündelt werden können, müssen bei den beteiligten Verwaltungseinheiten keine Organisationsstrukturen mehr vorgehalten werden (Hensen 2006). Insbesondere aufgrund der föderalen Strukturen bietet das Konzept des SSC ein großes Einsatzpotential in der öffentlichen Verwaltung (Janssen/Joha 2006). So wird auf operativer Ebene von einem Kostensenkungspotential von 5-25% ausgegangen (Fiedler et al. 2009). Die Einführung von SSC im öffentlichen Sektor ist entsprechend wirtschaftlich sinnvoll und wichtig.

Bisher sind jedoch nur wenige Bündelungsansätze im öffentlichen Sektor zu finden (Fiedler et al. 2009), von denen die meisten von unterkritischer Größe sind (Kammer 2007; Wegener 2007). Selbst der Zwang zur Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie hat sich nicht als der erhoffte Katalysator zur Konsolidierung und Leistungsvernetzung herausgestellt (Brügge-meier/Röber 2011).

Gerade im IT-Bereich fehlt es dem öffentlichen Sektor häufig an Kapazitäten und Kompetenzen, um große Projekte realisieren zu können (Walther 2010, 283). Damit bietet sich der partnerschaftliche Betrieb eines SSC mit einem privaten Dienstleister an, der über die notwendigen

finanziellen und personellen Mittel und das Knowhow verfügt, um ein SSC zu planen, aufzubauen und zu betreiben.

Aufgrund der Besonderheiten der Domäne können aus Sicht des Dienstleisters Ansätze aus der Privatwirtschaft jedoch nur begrenzt übertragen werden. Private Dienstleister müssen entsprechend besondere, d.h. domänenspezifische Fähigkeiten und Kompetenzen mitbringen. Dabei spielen aufgrund der komplexen Verwaltungsstrukturen insbesondere Beziehungskompetenzen eine wichtige Rolle.

Empirische Untersuchungen in verwandten Forschungsbereichen wie IT- und Geschäftsprozess-Outsourcing zeigen für verschiedene Formen zwischenbetrieblicher Kooperationen, dass der Erfolg einer Kooperationsbeziehung maßgeblich vom spezifischen Kompetenzbündel des Dienstleisters abhängt (siehe z.B. Lee et al. 2009; Levina/Ross 2003). In der Outsourcing-Literatur wird dabei insbesondere die Relevanz beziehungsorientierter Kompetenzen hervorgehoben (Goles 2001; Goo et al. 2009; Kern/Willcocks 2002). Begründet wird dies mit der Erkenntnis, dass es abhängig von der Komplexität des Arrangements zunehmend schwieriger wird, jede Eventualität im Kooperationsvertrag zu adressieren (Williamson 1981). Entsprechend muss der Vertrag als zentraler Steuerungsmechanismus der Kooperationsbeziehung durch komplementäre Mechanismen ergänzt werden (Poppo/Zenger 2002). Hierzu zählen etwa weiche Faktoren wie gegenseitiges Vertrauen, Engagement oder gemeinsame Ziele (Lee et al. 2003). So zeigt Leimeister (2010) anhand einer Untersuchung der Auftraggeber spezifischer IT Outsourcing-Vorhaben, dass abhängig vom Typ und den Motiven des Auftraggebers informelle Beziehungsaspekte eine zentrale Rolle für das erfolgreiche Management des Vorhabens spielen.

Die Relevanz dieser Kompetenzen für Outsourcing-Projekte wurde sowohl für die erfolgreiche Durchführung der nachvertraglichen Phasen (die Phasen der Umsetzung und des Managements des Vorhabens) einer Kooperationsbeziehung als auch die vorvertraglichen Phasen untersucht (vgl. Michell/Fitzgerald 1997).

Während davon ausgegangen werden kann, dass sich die Rolle dieser Kompetenzen in Bezug auf IT-Kooperationsprojekte zwischen privaten Dienstleistern und öffentlicher Hand (SSC) für die nachvertraglichen Phasen nicht verändert, ist fraglich, ob dies auch für die vorvertraglichen Phasen gilt. Um Transparenz, Gleichbehandlung und einen fairen Wettbewerb sicherzustellen wird die Anbahnungsphase für IT-Kooperationsprojekte durch die Grundsätzen für die Vergabe öffentlicher Aufträge und das Vergaberecht stark formalisiert. Das Vergaberecht ist anzuwenden, wenn das Auftragsvolumen festgelegte Schwellenwerte überschreitet und damit eine europaweite Ausschreibung erforderlich macht (o.V. Anonymous 2007, 32). Hoch et al. (2005)

folgend liegen die IT-Ausgaben bei Großprojekten allgemein immer über der Ausschreibungsgrenze (S. 29). Zu solchen Großprojekten lassen sich auch SSC zählen.

In diesem Kontext ist die Konzeption eines Adoptionsmodells für partnerschaftlich zwischen öffentlicher Verwaltung und privaten Dienstleistern betriebenen SSC und damit die Identifikation von Faktoren, welche die Entscheidung zur Einführung eines SSC maßgeblich beeinflussen, das Ziel der vorliegenden Forschungsarbeit. Das Modell wird als Ausgangspunkt für die Entwicklung von Handlungsempfehlungen dienen, den Innovationsprozess in der öffentlichen Verwaltung in Bezug auf die Einführung moderner Bündelungsstrukturen voranzutreiben.

1.1 Stand der Forschung

Vorliegende Forschungsarbeiten befassen sich mit den charakteristischen Eigenschaften von Shared Service Centern (Schulz/Brenner 2010; Borman 2010b), deren Ausgestaltung (Hensen 2006) und den Potentialen des SSC- Konzeptes für die öffentliche Verwaltung (Janssen/Joha 2006; Joha/Janssen 2010), dem mit der Einführung eines SSC einhergehenden Transformationsprozess (Ulbrich 2010), den Herausforderungen, denen sich Organisationen während des Einführungsprozesses stellen müssen (Ulbrich et al. 2010), oder mit der Frage nach geeigneten Erfolgsmessgrößen für eine solche Transformation (Schulz et al. 2008). Dem Wissensstand der Autoren nach behandelt lediglich eine Publikation die Frage nach den Treibern der SSC-Adoption in der öffentlichen Verwaltung. Im Rahmen einer Reihe interview- und dokumentenbasierter Fallstudien identifizieren Niehaves und Krause (2010) Kostendruck, die Unterstützung durch Schlüsselakteure und Erfahrung mit Kooperationen als zentrale Einflussfaktoren. Diese Beiträge zur SSC-Forschung geben wichtige Anhaltspunkte für die Beantwortung der Frage, warum Verwaltungsinstitutionen ihre IT-Leistungserstellung nach Center-Gesichtspunkten gestalten oder, und das ist vielleicht die interessantere Frage, warum sie dies gerade nicht tun. Das Bild, welches bisher hinsichtlich dieser Frage gezeichnet wurde, bleibt jedoch fragmentarisch. Dementsprechend ist es ein erstes Ziel dieses Beitrags, die in der Literatur identifizierten Aspekte zu integrieren, um ein Adoptionsmodell zu entwickeln, welches ein ganzheitliches Bild der Treiber und Hürden der Einführung kooperativ mit einem privaten Partner betriebener SSC in der öffentlichen Verwaltung zeichnet.

1.2 Forschungsziel und Forschungsfragen

Bislang wurde nicht untersucht, welche Eigenschaften, Kompetenzen und Fähigkeiten auf Seiten des Dienstleisters erforderlich sind, um eine Kooperationsbeziehung in einem stark formalisierten Umfeld erfolgreich anzubahnen (siehe Abbildung 1).

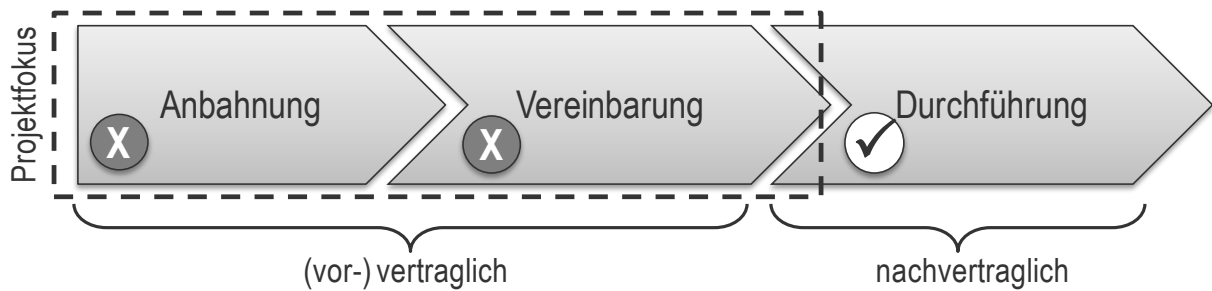


Abbildung 1: Prozesssicht auf Kooperationsprojekte mit Eingrenzung des Projektfokus (eigene Darstellung)

Ziel der vorliegenden Forschungsarbeit ist es, dieses erfolgskritische Kompetenzbündel für die Anbahnung von IT-Kooperationsprojekten, d.h. Shared Service Center, zu ermitteln. Die Umsetzung des Forschungsvorhabens erfolgt anhand der folgenden forschungsleitenden Fragestellung:

1. Was sind die konstitutiven Eigenschaften von IT-Kooperationsprojekten zwischen privaten und öffentlichen Partnern?

Zur Beantwortung der ersten Forschungsfrage wird eine umfassende Bestandsaufnahme und Analyse der Literatur zu Shared Service Centern, föderalen Organisationen und öffentlich-privaten Partnerschaften sowie verwandter Forschungsbereiche wie dem IT- und Geschäftsprozessoutsourcing durchgeführt.

2. Welches sind die Determinanten der Adoption des Shared Service Center Konzeptes in Form einer ÖPP bei der öffentlichen Verwaltung?

Auf Basis der Ergebnisse aus Forschungsfrage 1 wird vor dem Hintergrund der Adoptions- und Diffusionsforschung ein Forschungsmodell erstellt, das auf konzeptueller Basis die Entscheidung zur Adoption des Shared Service Center Konzeptes in der öffentlichen Verwaltung mit ihren Einflussfaktoren in Beziehung setzt. Die zweiten Forschungsfrage in Form einer qualitativen Untersuchung bearbeitet, in der das aufgestellte Forschungsmodell kontextspezifisch getestet wird.

3. Welche Handlungsempfehlungen für die erfolgreiche Etablierung partnerschaftlich betriebener SSC lassen sich für IT-Dienstleister ableiten?

Aus den Ergebnissen von Literatur- und empirischer Untersuchung werden in Forschungsfrage drei Handlungsempfehlungen für die erfolgreiche Anbahnung von SSC-Projekten nach dem ÖPP-Modell abgeleitet.

1.3 Beitrag zu Forschung und Praxis

Im Gegensatz zur bestehenden Forschung zu Erfolgsfaktoren in IT-Kooperationen, die sich vor allem auf die nachvertraglichen Phasen von Kooperationsprojekten in der Privatwirtschaft konzentriert, untersucht diese Forschungsarbeit die der Vertragsunterzeichnung vorgelagerten Phasen. Identifiziert werden die Faktoren einer erfolgreichen Anbahnung einer IT-Kooperation zwischen privaten Dienstleistern und öffentlicher Verwaltung aus Sicht des Dienstleisters. Damit trägt diese Forschungsarbeit dazu bei, ein ganzheitliches Bild der Faktoren zu zeichnen, die den Erfolg von Kooperationsprojekten im IT-Bereich beeinflussen. Das Forschungsprojekt fokussiert dabei die bisher im Bereich der Outsourcing-Forschung häufig vernachlässigte Perspektive der IT-Dienstleister. Ziel ist es, bestehende Modelle und Theorien einerseits auf die neue Domäne der öffentlichen Verwaltung anzuwenden und ggf. durch neue Elemente zu erweitern und einen kontextspezifischen Einsatz derselben vorzuschlagen.

Die Ergebnisse dieser Forschungsarbeit helfen IT-Dienstleistern, Strategien für die erfolgreiche Anbahnung von IT-Kooperationsprojekten in der öffentlichen Verwaltung zu entwickeln. Das Verständnis über notwendige Eigenschaften und Kompetenzen der IT-Dienstleister ermöglicht es ihnen, Risiken, die ein Scheitern des Engagements zu dieser frühen Phase bedingen können, zu erkennen und gezielt zu managen.

1.4 Überblick über die Struktur der Arbeit

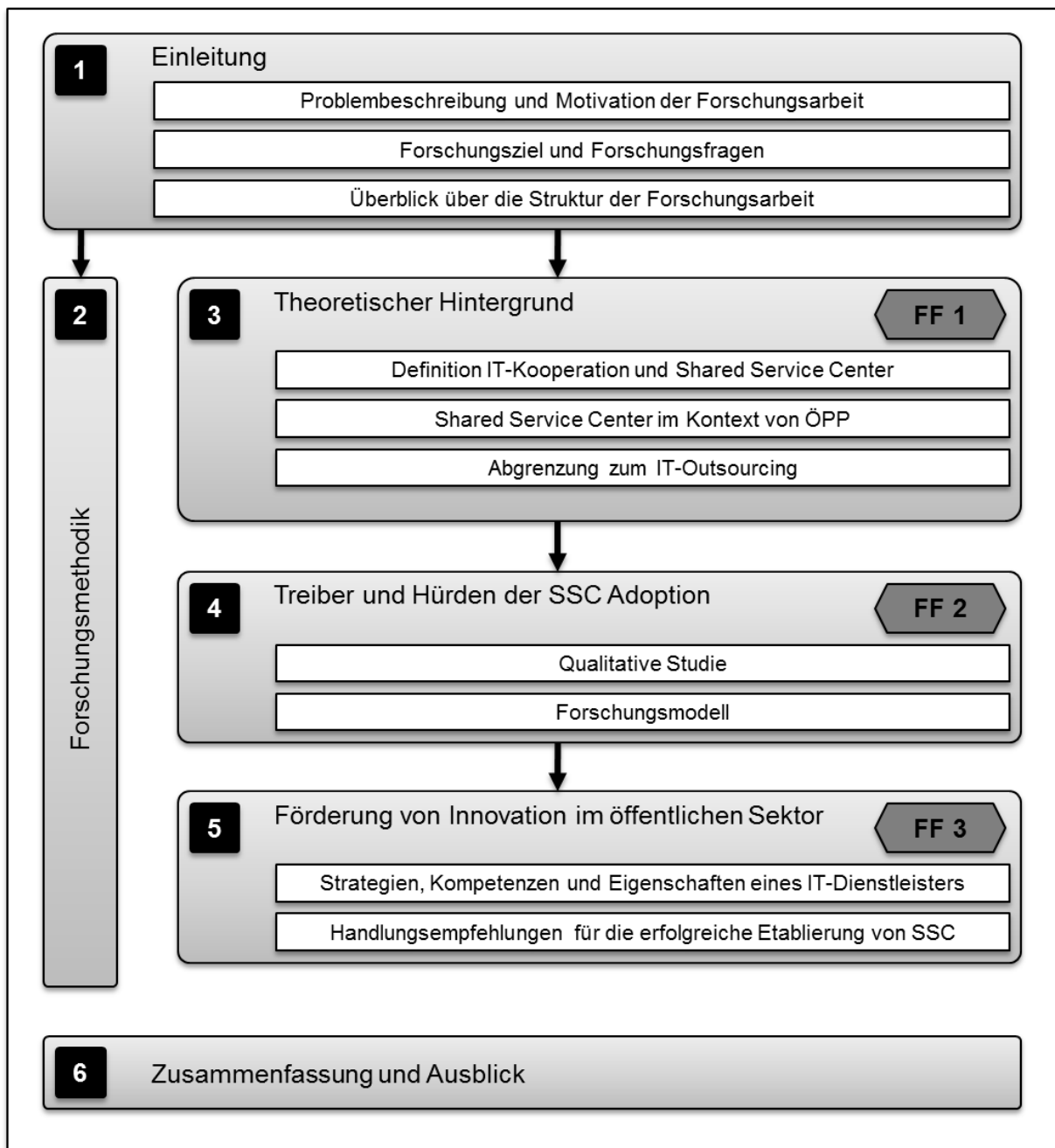


Abbildung 2: Struktur und analytischer Index der Forschungsarbeit

2 GRUNDLAGEN

Im Folgenden werden die zentralen Begrifflichkeiten und Konzepte eingeführt, die dieser Arbeit zugrunde liegen. Kapitel 2.1 gibt einen Überblick über die strukturellen und organisatorischen Eigenheiten der öffentlichen Verwaltungs-IT. In Kapitel 2.2 wird anschließend das Konzept des Shared Service Centers als Alternative zum IT Outsourcing in der öffentlichen Verwaltung vorgestellt. Abschließend führt Kapitel 2.4 in die Innovationsforschung ein.

2.1 Situation in der Verwaltungs-IT

Eine Vielzahl von Verwaltungsdienstleistungen wird in Deutschland aufgrund der föderalen Struktur in der öffentlichen Verwaltung mehrfach in gleicher oder ähnlicher Art und Weise erbracht (vgl. *Abbildung 3*). Dies betrifft insbesondere IT-lastige Querschnittsaufgaben, die nicht nur in Bund, Ländern und Kommunen, sondern häufig auch von jedem Ressort separat erbracht werden.

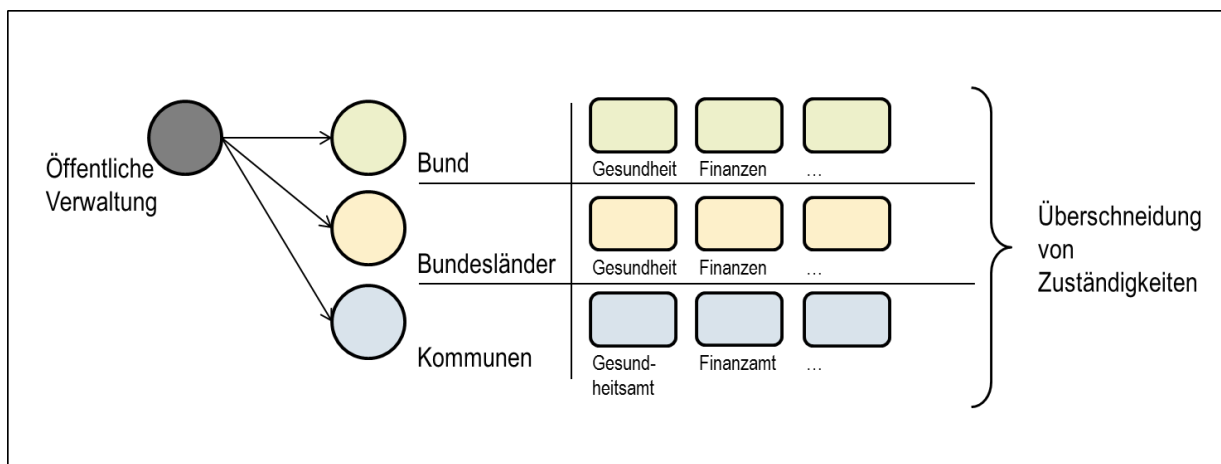


Abbildung 3: Ebenen- und Domänenmodell der öffentlichen Verwaltung (eigene Darstellung)

Die Zuständigkeitsgrenzen bei der Erbringung (interner) IT-Dienstleistungen haben zu einem Wildwuchs unterschiedlicher Systeme sowie Schnittstellen- und Kommunikationsstandards geführt (Stephen et al. 2011). Dieser steht einer Medienbruch-freien, automatisierten System-zu-System Kommunikation zur Beschleunigung und Kostenreduzierung verwaltungsübergreifender (und selbst verwaltungsinterner) Fachverfahren im Wege. Wegener (2007) folgend sind bspw. die IT-Infrastrukturen von Städten und Gemeinden gekennzeichnet durch „[...] die Kombination von eigenen Hardware- und Softwarelösungen mit denen eines kommunalen Rechenzentrums, welches seine Leistungen mehreren Kommunen (Kreisen, Städten und Gemeinden) anbietet und typischerweise als Zweckverband organisiert ist“ (Wegener 2007, 101). Allein die

Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e.V., VITAKO, zählt 55 Mitglieder¹. Kammer (2007) weist jedoch darauf hin, dass die meisten öffentlich-rechtlichen Rechenzentren im Bundesgebiet von unterkritischer Größe sind.

Hensen (2006) zeigt am Beispiel des Bundesverwaltungsamtes das Dienstleistungsportfolio auf, das für die Konsolidierung und gemeinschaftliche Erbringung durch ein SSC geeignet ist. Dazu gehören insbesondere IT-lastige Querschnittsaufgaben wie Personalmanagement, Finanzmanagement, Controlling und Kosten- und Leistungsrechnung.

Vor diesem Hintergrund wird allein für das Land Hessen ein Einsparpotential in Höhe von 100 Millionen Euro durch die Bündelung von IT-Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung in einem Shared Service Center prognostiziert (Kommune21 2011).

2.2 Zum Begriffsverständnis von Shared Service Center

Ein Service ist eine Dienstleistung und damit ein intangibles Gut, dessen Erzeugung durch die Integration eines externen Faktors in den Leistungserstellungsprozess angestoßen wird. Bei dem externen Faktor handelt es sich entweder um den Dienstleistungsnachfrager selbst oder ein Objekt aus dessen Verfügungsbereich. Der Servicegedanke bzw. die Serviceorientierung in der IT-Leistungserstellung stellt dabei ein Mittel zur Strukturierung großer Systeme dar (Masak 2007). Sie dient gleichermaßen der Komplexitäts- und Kostenreduktion dieser Systeme, denn Serviceorientierung bedeutet die Erbringung einer von mehreren Systemeinheiten benötigten Leistung durch eine einzelne Einheit, die diese für die anderen bereitstellt. Unter einem System wird zunächst lediglich eine Menge von Komponenten verstanden, die miteinander in Beziehung stehen (Ferstl/Sinz 2001).

Die Idee der Serviceorientierung ist nicht neu. Sie ist aus der Notwendigkeit zur Spezialisierung und Arbeitsteilung in der Leistungserbringung von Gesellschaften entstanden und kann heute praktisch überall eingesetzt werden. So kann die Serviceorientierung in Bezug auf Unternehmen einerseits aus organisatorischer und andererseits aus IT-technologischer Perspektive betrachtet werden.

Dem Service liegt ein neues Rollenverständnis zugrunde. Der Leistungserbringer wird zum Anbieter und der Leistungsnehmer zum Konsumenten. Eine immaterielle Leistung, welcher Art auch immer, wird erst dann als Service bezeichnet, wenn diese für den Konsumenten einen Wert darstellt. Voraussetzung dafür ist, dass die Leistung ein spezifisches Problem des Konsumenten zu lösen vermag, der Konsument den Wert der Leistung erkennen kann und in der Lage

¹ Stand Januar 2013

ist, die Leistung auch zu nutzen. All das äußert sich in der Zahlungsbereitschaft des Konsumenten. Auf Seiten des Anbieters muss der Service wiederverwendbar, also zur Problemlösung in einem anderen Kontext anwendbar sein. Dieses neue Rollenverständnis soll verhindern, dass trivialerweise alles als Service deklariert wird, was angeboten werden kann.

Ein Service besitzt damit vier allgemeingültige Eigenschaften:

1. Er stellt ein Lösungsverfahren für ein Problem dar,
2. ist als solches für den Konsumenten erkennbar,
3. vom Konsumenten zur Problemlösung nutzbar und
4. aus Sicht des Anbieters wiederverwendbar.

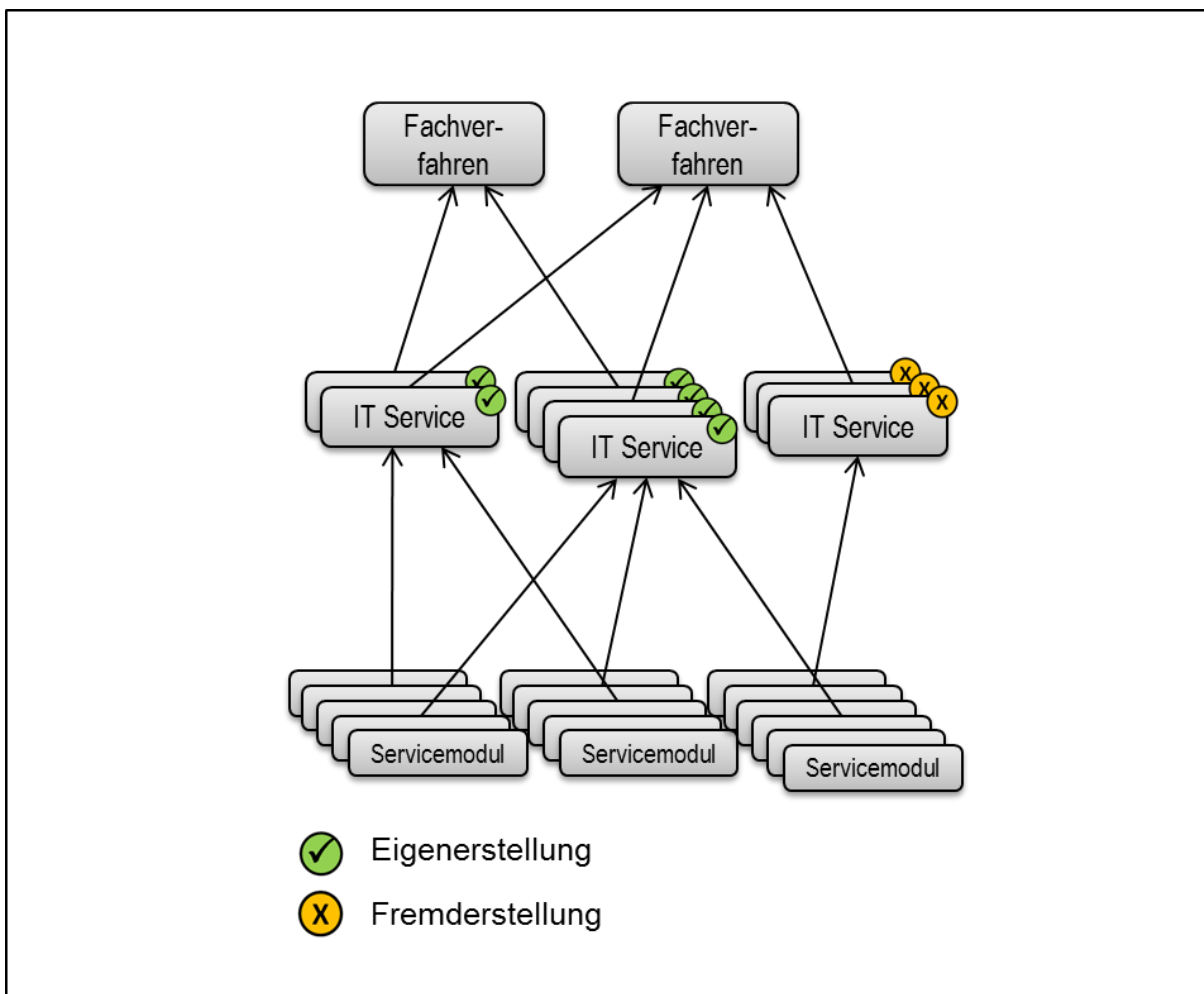


Abbildung 4: Identifikation und Analyse maschineller Aufgabenträger (in Anlehnung an Rudolph 2009)

Während ein Fachverfahren einen ereignisgesteuerten Ablauf von Aufgabendurchführungen darstellt (Ferstl/Sinz 2001), repräsentieren IT-Services die (maschinellen) Aufgabenträger zur Durchführung automatisierter Aufgaben bzw. Teilaufgaben (vgl. *Abbildung 4*).

Services bzw. Servicekandidaten für einen Fremdbezug können mit Hilfe eines Top-Down-Ansatzes identifiziert werden. Ausgehend vom Modell der Fachverfahren einer Verwaltungseinheit werden die darin modellierten Verfahren so lange in einzelne, in sich geschlossene manuelle oder automatisierbare Verarbeitungsschritte zerlegt, bis für jeden Verarbeitungsschritt ein Lösungsverfahren in Form eines Service angegeben werden kann. Die Anwendung eines Top-Down-Ansatzes ist geeignet, um im Sinne der Bedarfsorientierung des Serviceportfolios eine möglichst genaue Abbildung der Verfahrensebene auf die Serviceebene zu erreichen. Durch eine parallele Betrachtung der Verfahren unterschiedlicher Verwaltungseinheiten lassen sich gemeinsame Verarbeitungsschritte aufdecken, die sich als wiederverwendbare Services modellieren lassen. Diese Services bieten sich an, um in einem verwaltungsübergreifenden Netzwerk, einem SSC, gebündelt und zentral bereitgestellt zu werden.

2.2.1 Definition Shared Service Center

Die Entscheidung zwischen Eigen- oder Fremderstellung von IT-Services wird häufig als eine alles-oder-nichts Entscheidung begriffen. Mit der Entwicklung der Informationstechnologie haben sich jedoch vielfältige, sehr ausgereifte Ansätze der Leistungstiefengestaltung in der IT entwickelt – nicht allein in Bezug auf die erbrachte Leistung selbst sondern auch hinsichtlich ihrer Erbringung in Form verteilter Wertschöpfungsketten. Der Fremdbezug von IT-Services wird als strategische Option des Informationsmanagements betrachtet. Das Konzept des Shared Service Center als Bündelungsstruktur für IT-Leistungen stellt eine etablierte Form des Fremdbezugs dar.

In Anlehnung an Martín-Pérez (2008) und Bergeron (2003) wird unter einem SSC eine teilautonome Organisationseinheit verstanden, die kundenorientiert die operativen Einheiten eines verwaltungsinternen Kundenkreises mit unterstützenden und generischen Leistungen beliefert. Diese Leistungen werden vom SSC angeboten und den internen Leistungsempfängern üblicherweise über verbrauchsabhängige Preismodelle in Rechnung gestellt.

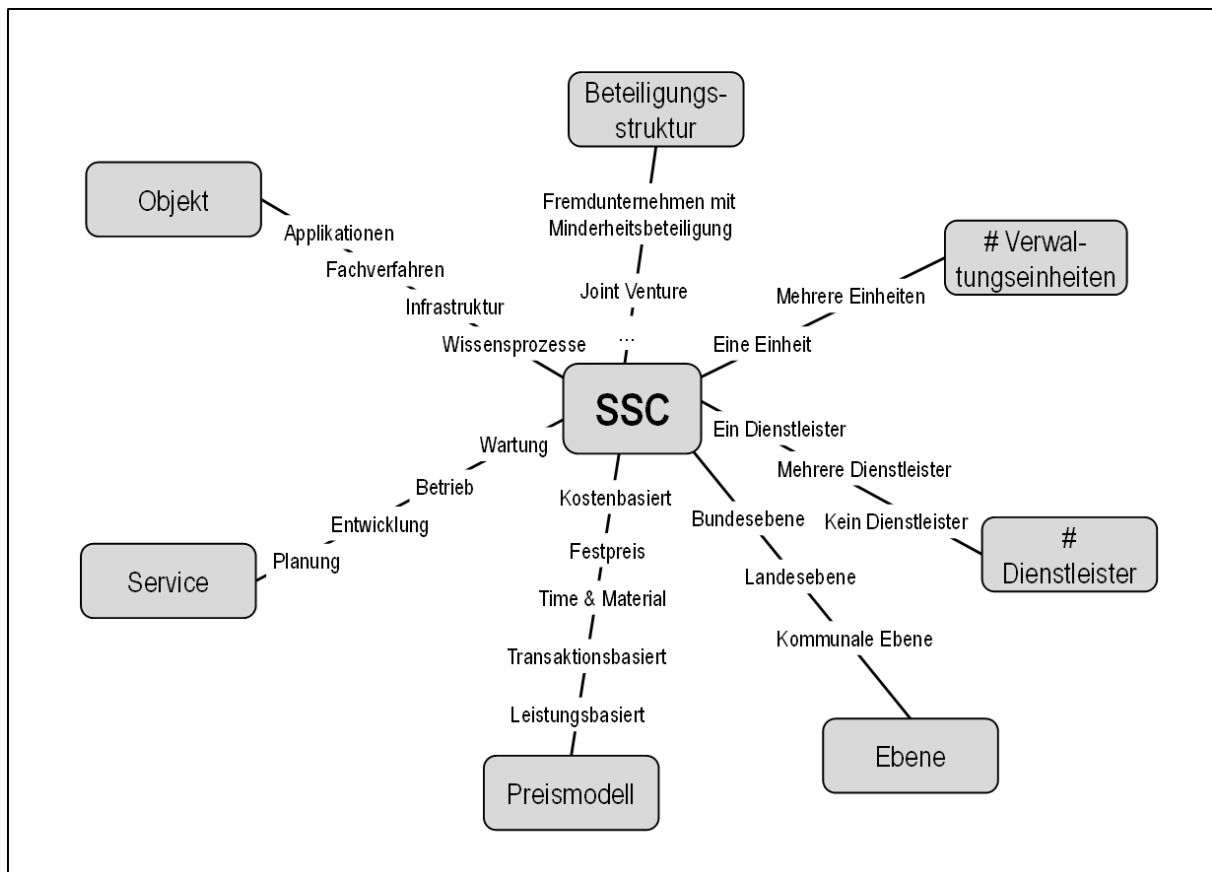


Abbildung 5: SSC-Gestaltungsoptionen (in Anlehnung an von Jouanne-Diedrich 2007)

Abbildung 5 bietet eine Systematisierung des Shared Service Center Konzeptes anhand von sieben Dimensionen. Eine Differenzierung von SSC-Vorhaben kann anhand des Objektes der Auslagerung, des zu erbringenden Service, dem Preismodell, der Beteiligungsstruktur, der Ebene der öffentlichen Verwaltung, auf der das SSC eingeführt wurde, sowie der Anzahl der beteiligten Kooperationspartner von öffentlicher und privater Seite vorgenommen werden.

Als Beispiel für ein SSC kann die IT-Bündelung der gesamten nichtmilitärischen Informations- und Kommunikationstechnik bei der Bundeswehr im Rahmen des Leistungsverbundes HERKULES angeführt werden.

2.2.2 Abgrenzung zum IT-Outsourcing

Im Gegensatz zum Outsourcing, bei dem ein am freien Markt anbietender, wirtschaftlich und rechtlich unabhängiger Dienstleister die Erbringung der zu bündelnden Leistungen übernimmt, handelt es sich bei einem SSC um die Bündelung und Ausgliederung vormals unabhängig voneinander agierender Organisationseinheiten in eine neu zu bildende Einheit, an der die ausglie-

dernde Organisation beteiligt ist. Das SSC ist wirtschaftlich und zumindest teilweise auch rechtlich selbstständig und kann kooperativ mit externen Partnern (anderen Behörden), mit einem privaten Betreiber oder als Mischform betrieben werden.

2.3 Zum Begriffsverständnis von öffentlich-private Partnerschaften

Im Mittelpunkt der Forschungsarbeit stehen SSC, die unter Einbeziehung eines privaten Dienstleisters betrieben werden. ÖÖP bezeichnet jede Form des arbeitsteiligen Zusammenwirkens von der öffentlichen Hand zwecks gemeinsamer Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. ÖPP-Projekte im IT-Umfeld umfassen als ganzheitliche Modelle Planung, Einrichtung, Finanzierung, Betrieb und ggf. auch die Verwertung öffentlicher IT-Infrastruktureinrichtungen durch private Unternehmen (vgl. hierzu o.V. Anonymous 2007, 12). Die Einrichtung eines SSC erfolgt nach dem ÖPP-Gesellschaftsmodell. In diesem Modell werden öffentliche Aufgaben auf eine Projektgesellschaft übertragen, „[...] an der die öffentliche Hand [...] neben einem oder mehreren privaten Unternehmen, deren Gesellschaftsanteile nicht ausschließlich von der öffentlichen Hand getragen werden, beteiligt ist“ (o.V. Anonymous 2007, 17). Die gesellschaftsvertragliche Vereinbarung kann mit verschiedenen ÖPP-Vertragsmodellen (z.B. Contractingmodell, Leasingmodell, Inhabermodell) kombiniert werden.

2.4 Zum Begriffsverständnis von Innovation

Für die Abgrenzung dieser Forschungsarbeit gegenüber anderen Forschungsarbeiten im ÖPP oder SSC Kontext zentral ist das Konzept der Innovation und das Konzept der Adoption. Beide Konzepte sind eng miteinander verknüpft und sollen im Folgenden kurz dargestellt werden.

2.4.1 *Definition von Innovation*

Der Begriff der Innovation erfreut sich einer Vielzahl von Interpretationen, die durch die unterschiedlichen Sichtweisen bedingt wird, von denen aus in Praxis und Forschung das Konzept der Innovation betrachtet und das Thema erschlossen werden kann.

Fichter und Hintemann (2009) definieren den Begriff der Innovation wie folgt: „Eine Innovation ist die Entwicklung und Durchsetzung einer technischen, organisationalen, geschäftsbezogenen, institutionellen oder sozialen Problemlösung, die als grundlegend neu wahrgenommen, von relevanten Anwendern akzeptiert und von Innovatoren in der Erwartung eines Erfolgs betrieben wird.“ (13) Dabei kann es sich sowohl „[...] um technische als auch um organisationale,

geschäftsfeldbezogene, institutionelle und soziale Neuerungen handeln“ (Fichter/Hintemann 2009, 24).

Hauschildt und Salomo (2011) systematisieren den Begriff der Innovation anhand von vier Dimensionen: (1) die inhaltliche Dimension bezieht sich auf die Frage was neu ist; (2) die subjektive Dimension stellt die Frage nach der Entität (Person oder Organisation) für die eine Innovation eine Neuerung darstellt; (3) die normative Dimension zielt auf die Frage nach dem (kommerziellen) Erfolg oder Mehrwert der Innovation; (4) die prozessuale Dimension bezieht sich abschließend auf die Frage nach den Phasen, von der ersten Idee bis zur Diffusion, die ein Innovationsprozess umfasst.

Vereinfachend kann eine Innovation als eine für die adoptierende Organisation neue Idee oder Handlungsweise bezeichnet werden. Bei dieser kann es sich bspw. um ein neues Produkt, eine neue Technologie oder um neue administrative Methoden handeln (Hage 1999).

2.4.2 *Einführung in die Adoptions- und Diffusionsforschung*

Die Adoption einer Innovation wird als ein Veränderungsprozess betrachtet, der unmittelbar auf das technologische und soziale Gefüge einer Organisation einwirkt (Gopalakrishnan/Damanpour 1997). Rogers (2003) beschreibt die Adoptionsentscheidung als „[...] decision to make full use of an innovation as the best course available“ (Rogers 2003, 177).

Die Adoptionsforschung lässt sich in ein weites Forschungsfeld einordnen, in dem die organisationale Innovation aus unterschiedlichsten Perspektiven betrachtet wird. Gopalakrishnan und Damanpour (1997) unterscheiden eine ökonomische, eine technokratische und eine soziologische Perspektive (Gopalakrishnan/Damanpour 1997, 19). Mit der soziologischen Perspektive wird anhand der Charakteristika von Organisation und Innovation untersucht, was organisationale Innovation bedingt. Dabei können zwei Ansätze unterschieden werden: Ein ergebnisbasierter Ansatz und ein Prozessansatz (Gopalakrishnan/Damanpour 1997, 17 f.). Während mit dem Prozessansatz das Ziel verfolgt wird, den Innovationsprozess anhand von Ereignissen und Sequenzen zu beschreiben, versuchen ergebnisbasierte Ansätze Faktoren zu identifizieren, die Organisationen differenzieren, je nachdem ob die Innovation, die Gegenstand der Untersuchung ist, eingeführt wurde oder nicht. Letztere versuchen also die Varianz in der Adoption von Innovationen auf organisationaler Ebene zu erklären und fokussieren typischerweise auf nur eine Phase des Innovationsprozesses (Gopalakrishnan/Damanpour 1997, 21).

In der Diffusionsliteratur wird dieser Prozess der organisationalen Innovation in drei Phasen differenziert. Dazu gehören Initiation, Adoption und Implementation (Fichman 2000, 1; Grover/Goslar 1993, 142). Der Druck zur Veränderung, z. B. zur Anpassung an sich verändernde Umweltumstände, führt in die Phase der Initiation. Mit dem Ziel, eine Grundlage für die Entscheidungsfindung zu schaffen, sammelt ein Unternehmen in dieser Phase relevante Informationen und wertet sie aus. Dies mündet in die Phase der Adoption, in der eine Entscheidung zur Allokation von Ressourcen getroffen wird, um die Einführung einer Innovation zu realisieren. Rogers (2003) beschreibt diese Entscheidung als „[...] decision to make full use of an innovation as the best course available“ (Rogers 2003, 177). Die letzte Phase, die der Implementation, beinhaltet alle Prozesse und Aktivitäten im Zusammenhang mit der Installation der Innovation. Bemängelnd, dass das beschriebene Phasenmodell implizit vom Erfolg einer Innovation bzw. des Innovationsprozesses ausgeht, erweitern Kwon und Zmud (1987) das Modell um drei weitere, der Implementierung nachgelagerte Phasen, deren jeweilige Ergebnisse Indizien für die Zweckmäßigkeit der Adoption einer Innovation liefern. Zu diesen gehören die Acceptance, die davon abhängigen Indikatoren Use, Performance und Satisfaction sowie Incorporation. Incorporation bezieht sich auf die Einbettung der Innovation in das adoptierende Unternehmen in Form von Routinen² und den Grad der Ausnutzung ihrer Potentiale (Kwon/Zmud 1987, 232 f.). Zwischen den einzelnen Phasen des Innovationsprozesses bestehen Rückkopplungsschleifen. Ein positives bzw. negatives Ergebnis einer Phase kann somit Auswirkungen auf die ihr vorgelagerten Phasen nehmen. So ist bspw. anzunehmen, dass größerer Erfolg (Performance) und größere Zufriedenheit (Satisfaction) zu einer größeren Akzeptanz (Acceptance) führen.

Die Absicht zur Adoption (Intention to Adopt) ist, wie Abbildung 6 veranschaulicht, die der Adoption direkt vorgelagerte Phase. Der beschriebene Innovationsprozess wird für das Forschungsmodell dieser Arbeit also um eine weitere Phase erweitert. Um die Adoptionsentscheidung erklären zu können, ist, anstatt der Adoption selbst, die Betrachtung der Absicht zur Adoption als endogene Variable des Forschungsmodells notwendig. Der Grund dafür sind vor allem Wechselwirkungen zwischen den Einflussfaktoren der Adoptionsentscheidung und der Entscheidung selbst. Dabei hat sich die Absicht zur Adoption in der Innovationsforschung als ein guter Vorhersagewert für die spätere Entscheidung zur Adoption erwiesen. Es kann also davon

² Routinen sind hier interpretiert als die nahtlose Verbindung harter (Technologien, Produktionsverfahren, Konzepte, etc.) mit weichen Faktoren (z. B. Fähigkeiten der Mitarbeiter, Aufgaben, Strukturen).

ausgegangen werden, dass Erkenntnisse über die Absicht zur Adoption eines SSC auf die Adoptionsentscheidung übertragen werden können. Auf beide Aspekte, die Wechselwirkungen und die Absicht als Vorhersagewert, wird noch näher eingehen.

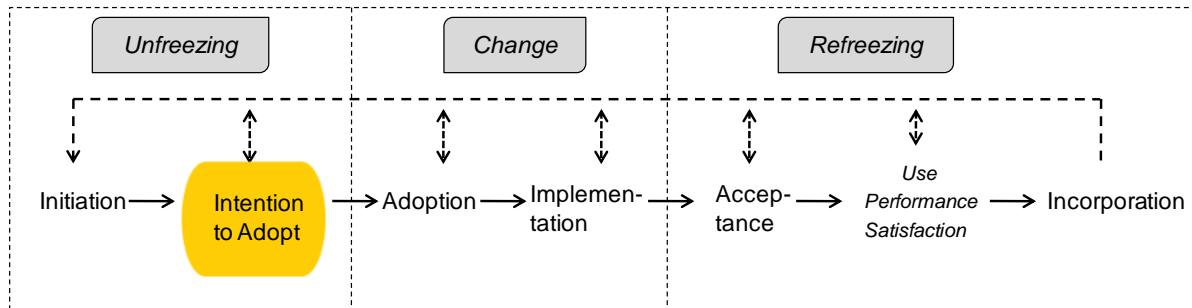


Abbildung 6: Change Model (in Anlehnung an Kwon und Zmud (1987, 233))

Wie ausgeführt besteht das Ziel der vorliegenden Arbeit darin, die Faktoren zu identifizieren, die die Absicht zur Adoption eines SSC beeinflussen, und so die Adoptionsentscheidung zu erklären. Es wird entsprechend von solchen Faktoren abgesehen, welche auf die übrigen Phasen wirken³. Der Forschungsansatz dieser Arbeit lässt sich damit dem ergebnisbasierten Ansatz der soziologischen Perspektive zuordnen.

³ Zwar können Faktoren, welche die Adoption beeinflussen, genauso auch Erklärungskraft für die Ergebnisse anderer Phasen haben, ihr Einfluss hat jedoch möglicherweise einen umgekehrten Effekt. So wirkt bspw. der notwendige finanzielle Aufwand zur Adoption einer Innovation negativ auf die Adoptionsentscheidung, wirkt sich durch einen höheren Anreiz zur Nutzung der Innovation aber möglicherweise positiv auf ihre Nutzung aus (Cooper/Zmud 1990, 131).

3 TREIBER UND HÜRDEN DER EINFÜHRUNG VON IT SHARED SERVICE CENTERN UNTER BETEILIGUNG PRIVATER PARTNER

3.1 Untersuchungsmethodik

Da die Zielsetzung dieses Berichts die Untersuchung von Treibern und Hürden der Einführung von kooperativ zwischen privaten und öffentlichen Partnern betriebenen Shared Service Centern ist, bietet sich die Durchführung qualitativer Experteninterviews als Vorgehensweise an. Zusätzlich zu den Interviews wurde eine Literaturanalyse bezüglich der Interviewthemen durchgeführt. Anhand der Literaturanalyse wurden die Kategorien für die Leitfragen der Interviews ermittelt und die Rahmenbedingungen der Studie festgelegt. Basierend auf diesen Kategorien wurde ein semi-strukturierter Interviewleitfaden entwickelt.

Interviews wurden mit Mitarbeitern in IT-Führungspositionen aus der öffentlichen Verwaltung und von privaten IT-Service Dienstleistern durchgeführt. Auf diese Weise ließen sich die unterschiedlichen Perspektiven von öffentlicher Verwaltung und privaten Dienstleistern einfangen.

Den Interviewpartnern wurde eine anonymisierte Auswertung der Ergebnisse zugesichert. Die Interviews ermöglichten es den Teilnehmern, ihre persönliche Erfahrung und Interpretation bezüglich der besprochenen Themen einzubringen. Auf diese Weise können kausale Zusammenhänge besser verstanden werden als durch punktuelle Momentaufnahmen, wie sie etwa beim Einsatz von quantitativen Fragebögen entstehen (Yin 2008).

Vier von insgesamt acht Interviews wurden digital aufgezeichnet, transkribiert und die gesammelten Daten werkzeuggestützt kategorisiert. Es entstanden Transkripte im Umfang von 80 Seiten. Die Transkripte wurden hinsichtlich der von den Interviewpartnern genannten Einflussfaktoren auf die Einführungsentscheidung eines zwischen privaten und öffentlichen Partnern kooperativ betriebenen SSC analysiert.

3.2 Beschreibung der Stichprobe

Im Rahmen der Studie wurden zwei Verwaltungseinheiten (3 Interviews), ein Verband des öffentlichen Sektors (1 Interview) und drei private IT-Service Dienstleister mit langjähriger Erfahrung im öffentlichen Sektor (4 Interviews) interviewt. Es fanden Interviews mit insgesamt 8 Personen statt. Vier Interviews wurden schriftlich geführt. Eine Übersicht über die Teilnehmer an der Interviewserie bietet *Tabelle 2*:

Tabelle 2: Übersicht über die Interviewteilnehmer

Teilnehmer	Position	Erfahrung
ÖV1	Referatsgruppenleiter/in	ÖV1 hat über 8 Jahre Berufserfahrung im Bereich E-Government und der öffentlichen Verwaltungs-IT.
ÖV2	Referatsgruppenleiter/in	ÖV2 hat mehrjährige Berufserfahrung im Bereich der Landesverwaltung.
ÖV3	Referatsgruppenleiter/in	ÖV3 hat über 10 Jahre Berufserfahrung im Bereich der IT-Dienstleistung für den öffentlichen Sektor.
ÖV4	Geschäftsleiter/in	ÖV4 hat über 22 Jahre Berufserfahrung im Bereich der Kommunalverwaltung.
IT-DL1	Accountmanager/in	IT-DL1 hat über 11 Jahre Berufserfahrung als Accountmanager in der Branche Informationstechnologie & -dienste für den öffentlichen Sektor.
IT-DL2	Geschäftsleiter/in	IT-DL2 hat über 14 Jahre Berufserfahrung als Führungskraft in der Branche Informationstechnologie & -dienste für den öffentlichen Sektor.
IT-DL3	Direktor/in	IT-DL3 hat über 13 Jahre Berufserfahrung als Führungskraft in der Branche Informationstechnologie & -dienste für den öffentlichen Sektor.
IT-DL4	Senior IT-Manager/in	IT-DL4 hat über 18 Jahre Berufserfahrung als Führungskraft in der Branche Informationstechnologie & -dienste für den öffentlichen Sektor.

Die Interviews wurden in einem Zeitraum zwischen Frühjahr 2011 und Frühjahr 2013 geführt. Die Interviews dauerten 60 bis 120 Minuten. Alle Interviews basieren auf einem gemeinsamen Interviewleitfaden, um die Vergleichbarkeit der Interviewergebnisse sicherzustellen. Die Fragen des Interviewleitfadens umfassten folgende Themenschwerpunkte und Leitfragen:

1. Einfluss von Umweltfaktoren auf die SSC-Einführung
 - Welche äußeren Faktoren wirken sich auf die Bereitschaft zu Kooperationen im IT-Bereich aus?
2. Einfluss organisatorischer Eigenschaften der öffentlichen Verwaltung auf die SSC-Einführung
 - Welche organisatorischen Eigenschaften der öffentlichen Verwaltung hemmen, bzw. befördern, die Bereitschaft zu Kooperationen im IT-Bereich?
3. Vorteile und Risiken der SSC-Einführung

- Welche Risiken verbindet die öffentliche Verwaltung mit IT Bündelungen in Form eines SSC?
- Welche Vorteile verbindet die öffentliche Verwaltung mit IT Bündelungen in Form eines SSC?
- Welche Vorteile (Bsp.: Abbau von Investitionsstaus) werden in Bezug auf die Kooperation mit privaten IT-Dienstleistern in ÖPP wahrgenommen?
- Welche Risiken (Bsp.: Abhängigkeit vom Dienstleister) werden in Bezug auf die Kooperation mit privaten IT-Dienstleistern in ÖPP wahrgenommen?

3.3 Forschungsmodell und qualitative Analyse

Jede Innovation hat ihre Charakteristika, welche sich auf die Anforderungen auswirken, die zu ihrer Adoption notwendig sind. Um die Entscheidung für oder gegen die Einführung einer Innovation untersuchen und verstehen zu können, ist eine Differenzierung zwischen den unterschiedlichen Innovationstypen notwendig, die in der Praxis auftreten (Walker 2008). Fichman (1992) schlägt vor, Innovationen in zwei Typen zu unterteilen. Innovationen des Typs I zeichnen sich durch geringe Anforderungen an Erfahrung und Wissen in Bezug auf die Nutzung einer Innovation und geringe Abhängigkeiten zwischen den Nutzern aus. Die Adoption ist damit eine Frage des *Wollens*. Innovationen des Typs II stellen dagegen hohe Anforderungen an das Wissen und die Erfahrung der adoptierenden Einheit oder führen zu umfangreichen Abhängigkeiten zwischen ihren Nutzern. Die Adoption ist entsprechend weniger eine Frage des *Wollens* als des *Könnens*. Die Einführung eines SSC hat Veränderungen der Organisationsstruktur, der Strategie sowie der administrativen Prozesse zur Folge und führt zu vielfältigen neuen Abhängigkeiten zwischen den beteiligten Organisationen bzw. Organisationseinheiten. Ein SSC wird somit dem Typ II des Fichman-Frameworks zugeordnet.

Die Adoptionsforschung zu Typ II-Innovationen unterscheidet zwischen organisations- und innovationsspezifischen Faktoren sowie Umgebungsfaktoren, die auf die Entscheidung zur Adoption einer Innovation einwirken (Jeyaraj et al. 2006). Depietro et al. (1990) sprechen in diesem Zusammenhang von einem Organisations-, Innovations- und Umgebungskontext. Wie in Abbildung 7 dargestellt, wird diese Strukturierung für das vorliegende Forschungsmodell übernommen. Die im Modell dargestellten Einflussfaktoren wurden anhand der Experteninterviews und einer Literaturrecherche identifiziert.

Mit den *organisationsspezifischen Faktoren* wird auf verschiedene Aspekte, wie die Organisationsstrukturen, Prozesse sowie interne Ressourcen, Bezug genommen (Doolin/Troshani 2007).

Diese organisationsspezifischen Faktoren repräsentieren Voraussetzungen zur Einführung eines SSC, die sich an die potentiell adoptierende Verwaltungseinheit stellen und damit die Adoption beeinflussen. Mit dieser Betrachtung wird vor allem die oben aufgeworfene Frage des Könnens artikuliert.

Wie eine Innovation wahrgenommen wird, spielt eine bedeutende Rolle für die Entscheidung zu ihrer Adoption (Rogers 2003). Diese Wahrnehmung ist, da sie von Organisation zu Organisation und innovationsübergreifend variiert, ein Aspekt zur Beschreibung der Schnittmenge von Organisation und Innovation (Fichman 2000) und wird im Forschungsmodell in Form der Betrachtung *innovationspezifischer Einflussfaktoren* auf die Adoptionsentscheidung aufgegriffen.

Die *Umgebungsfaktoren* bilden das Umfeld ab, in dem eine öffentliche Verwaltungsinstitution agiert. Die Entscheidung zur Adoption wird durch externe Einflussfaktoren wie die gesellschaftliche Entwicklung oder die rechtlichen Rahmenbedingungen bestimmt. So ist bspw. davon auszugehen, dass der demographische Wandel den Personalengpass in der Verwaltungs-IT weiter verschärfen und damit den Konsolidierungsdruck erhöhen wird.

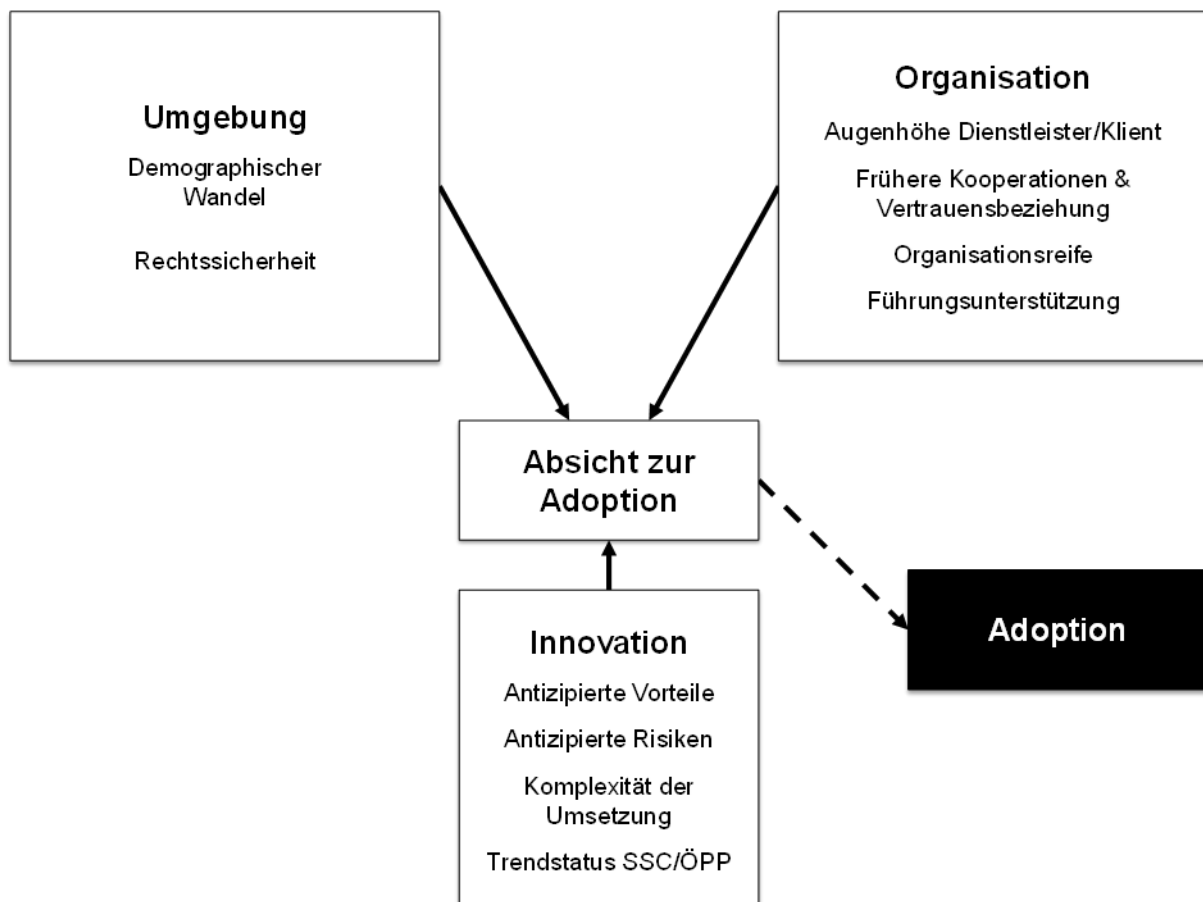


Abbildung 7: Einflussfaktoren auf die Entscheidung zur Adoption des SSC-Konzeptes

Die *Absicht zur Adoption* sowie die *Adoption* stellen gegenüber den unabhängigen Variablen der Bereiche Organisation, Innovation und Umgebung die endogenen Variablen des Forschungsmodells dar. Während mit der Adoption neben der Entscheidung, ein SSC einzuführen, auch der Grad ihrer Implementierung erfasst wird, bildet die Absicht zur Adoption in Anlehnung an Fishbeins und Ajzens (1975) Behavioral Intention eine Voraussage der zukünftigen Handlungsweise einer Organisation ab. Die Handlungsabsicht hat sich auf individueller Ebene als guter Vorhersagewert für das Ausführen der Handlung selbst erwiesen (Venkatesh/Davis 2000) und wurde in verschiedenen empirischen Studien auf die organisationale Ebene übertragen (Chwelos et al. 2001; Teo et al. 2003). Obwohl die Absicht dazu nicht immer auch zur späteren Adoption führt, ist der Zusammenhang zwischen den beiden Variablen signifikant (Morrison 1979).

In den nachfolgenden Abschnitten werden die unabhängigen Variablen des Forschungsmodells näher betrachtet.

3.4 Organisation

3.4.1 Augenhöhe Dienstleister/Klient

Der Begriff der Augenhöhe stellt auf das Machtverhältnis in einer Kooperationsbeziehung zwischen öffentlichem und privatem Partner im Rahmen eines partnerschaftlich betriebenen SSC ab. Macht ergibt sich aus der relativen Abhängigkeit des einen Partners vom anderen. Sie wird definiert als “[...] potential (or capacity) of an actor to influence the behavior of another actor on a particular issue area” (Tushman 1977, 207). Kammer (2007) folgend ist ein partnerschaftliches Verhältnis auf Augenhöhe eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Kooperation zwischen öffentlicher Verwaltung und privaten Dienstleistern. Wie das Scheitern des Kooperationsprojektes LeCos Leipzig zwischen der Stadt Leipzig und IBM zeigt, spielt hierbei das Größenverhältnis zwischen privatem und öffentlichem Partner eine entscheidende Rolle. Aufgrund der Komplexität der Anforderungen und Prozesse der Verwaltung und einer zu geringen Kapazitätsauslastung wurde das Projekt nach nur zwei Jahren beendet (Wegener 2007). Der private Partner kann Defizite in der Auslastung aufgrund des öffentlich-rechtlichen Charakters des SSC nicht einfach durch eine marktliche Ausrichtung und den Aufbau externer Geschäftsbeziehungen zum privaten Sektor auffangen. Gleichzeitig wurde ÖV4 folgend von Seiten des privaten Partners versucht, die im internationalen Kontext erprobten Lösungskonzepte auf einen viel zu kleinen öffentlichen Partner zu übertragen.

Vor diesem Hintergrund besteht in Austauschbeziehungen im Allgemeinen und Kooperationsbeziehungen im Besonderen die Befürchtung, dass Asymmetrien zwischen den Partnern zum Nachteil eines Partners ausgenutzt werden. Insbesondere in Deutschland ist der Markt für IT-Outsourcing Services und verwandte Dienstleistungen stark konzentriert. Fünf Dienstleister (T-Systems, IBM Global Services, Atos IT GmbH, Hewlett-Packard Deutschland Services, Computacenter AG & Co.) vereinen über 86% des gesamten Marktvolumens auf sich (Hoberg et al. 2013; Lünendonk 2012). Die Optionen für die Wahl eines Kooperationspartners sind entsprechend eingeschränkt. Dem gegenüber stehen IT-DL3 zufolge über 500 Rechenzentren im öffentlichen Bereich. IT-DL 3 merkt an:

„Keines dieser Rechenzentren hat aus Industriesicht die kritische Größe unter der man wirtschaftlich und unter Gesichtspunkten der Sicherheit ein Rechenzentrum vernünftig betreiben kann – keines. [...] Selbst wenn Sie jetzt 10 davon rausnehmen würden, die groß sind, blieben 490 übrig, die absolut zu klein sind. Was wirklich ein Drama ist. So ein städtisches Rechenzentrum ist einfach zu klein um es sicher betreiben und effektiv betreiben zu können. Heißt: Die Notwendigkeit ist da und auf Seiten der öffentlichen Verwaltung wird auch die Notwendigkeit der Zusammenarbeit gesehen. Man ist auch relativ offen für eine Zusammenarbeit mit Privaten, aber man ist wenig offen gegenüber einer vertraglichen Bindung die z.B. Richtung Outsourcing und ÖPP geht, wo also mehr als Forschungsleistung oder Zu-Leistung oder sonst was von Privaten kommt.“ (IT-DL3)

Dieser Größenunterschied bedeutet häufig, dass sich die öffentlichen Partner im Falle einer Kooperation mit privaten IT-Dienstleistern gezwungen sehen, sich den etablierten Verfahren des privaten Partners anzupassen. Das trifft nicht immer auf Akzeptanz.

Aus Sicht von IT-DL1 ist es daher wichtig, dass die öffentliche Verwaltung zunächst eine Konsolidierung in Form öffentlich-öffentlicher Partnerschaften anstrebt um die notwendige Augenhöhe zu privaten Partnern herzustellen. IT-DL1 ergänzt:

„Es besteht eine sehr starke Angst, wenn man einen externen Dienstleister holt, dass man in eine anonymisierte, unpersönliche Betreuung hineinkommt, auf die man keinen Zugriff mehr hat und wo man auf Gedeih und Verderb dem [Anm.: Dienstleister] ausgeliefert ist. Deshalb muss man vorher selber die Professionalität entwickeln, zu wissen was ein guter Dienstleister ist, wie dieser controlled, gemonitored und gesteuert werden kann, um dann auf Augenhöhe eine faire Partnerschaft zu entwickeln. Dazu wären die Shared Service Center die richtige Idee d.h.,

dass die öffentliche Hand erst selber die Shared Service Center einrichtet.“ (IT-DL1)

Dies führt zur Formulierung der folgenden These:

These 1: Voraussetzung für eine erfolgreiche Kooperation zwischen öffentlicher Verwaltung und privaten Dienstleistern ist ein partnerschaftliches Verhältnis auf Augenhöhe. Asymmetrien in der Informationsverteilung und dem Machtverhältnis zwischen den IT-Abteilungen öffentlicher Verwaltungseinheiten und privater IT-Dienstleister wirken sich negativ auf die Entscheidung zur Kooperation mit einem privaten Partner aus.

3.4.2 Organisationsreife

Die Identifikation von für eine Bündelung in einem SSC geeigneter IT-Leistungen setzt das Bestehen einer einheitlichen, steuerungsrelevanten Produkt- und Prozessdokumentation, sowie wirksamer Controlling-Instrumente voraus. Alle drei Aspekte sind Bestandteil der Einführung des Neuen Steuerungsmodells (NSM) in der Verwaltung bzw. der E-Government-Bestrebungen und Ausdruck des Versuchs einer stärkeren Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Wie empirische Untersuchungen belegen, weist die öffentliche Verwaltung jedoch sowohl in Bezug auf die Umsetzung als auch die Nutzung neuer betriebswirtschaftlicher Organisations- und Steuerungsinstrumente erhebliche Defizite auf (Bogumil 2005; Holtkamp 2008; Wegener 2007). Die Verwaltung „[...] lässt sich formal auf neue Steuerungsinstrumente ein, nutzt sie jedoch in dem traditionellen Sinn. Es gibt Produktkataloge, Kosten- und Leistungsrechnungen und mitunter auch Kontrakte, aber sie werden nicht zu Steuerungszwecken benutzt“ (Bogumil 2005, 8 f.). Entsprechend wurden „[...] Produktkataloge und outputorientierte Haushaltsbücher [...] häufig wieder zu den Akten gelegt“ (Holtkamp 2008, 429). Entsprechend gibt IT-DL3 zu bedenken:

„Nehmen wir eine Stadtverwaltung, dann ist die betriebswirtschaftliche Transparenz noch lange nicht so weit. D.h. wie viel da tatsächlich ausgegeben wird für IT - Vollkostenrechnung - ist längst nicht überall transparent und klar [...].“ (IT-DL3)

ÖV1 sieht in der lediglich pilothaften Umsetzung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente eine Herausforderung für die Entwicklung der IT-Strategie in der öffentlichen Verwaltung:

„In jeder IT-Strategie eines Landes ist Effizienzsteigerung eines der Oberziele und damit auch die Einsparung von Haushaltsmitteln. Dafür muss ich erst einmal wis-

sen, was mich ein Produkt Stand jetzt kostet und wenn ich dann eine Prozessoptimierung anstrebe, habe ich auch eine Controlling-Größe [...]. Wenn ich dann den Prozess neu gestaltet und umgesetzt habe, und feststelle was er mich jetzt mit dem neuen Vorgehensmodell kostet, und ich stell keinen signifikanten Unterschied fest, hab ich relativ klar und deutlich das Signal, dass die Prozessoptimierung an der Stelle nicht erfolgreich gewesen ist.“ (ÖV1)

Eine unzureichende Implementation und Anwendung der Steuerungsinstrumente führt zu einem erheblich höheren Aufwand für die Identifikation von Leistungsbündeln die durch ein Shared Service Center erbracht werden können. Gleichzeitig besteht ein erhöhtes Risiko, mögliche Synergien durch die gemeinsame Nutzung von IT-Leistungen ungenutzt zu lassen.

Für die Identifikation geeigneter Kandidaten für ein SSC ist insbesondere eine quantitative Analyse der IT-Prozesse in der öffentlichen Verwaltung essentiell. Im Sinne einer Heat-Map, wie sie von Cherbakov et al. (2005) vorgeschlagen wird, können auf Grundlage einer Prozessanalyse z. B. hinsichtlich Prozesskosten, Durchlaufzeiten, Prozessfehler, Änderungs- und Ausführungshäufigkeiten diejenigen Prozesse ermittelt werden, die im Hinblick auf eine mögliche Konsolidierung untersucht werden sollten. Die quantitative Prozessanalyse bietet damit einen wichtigen Ansatzpunkt, um zu entscheiden, an welchen Stellen der größte Nutzen mit einer SSC-Einführung generiert werden kann.

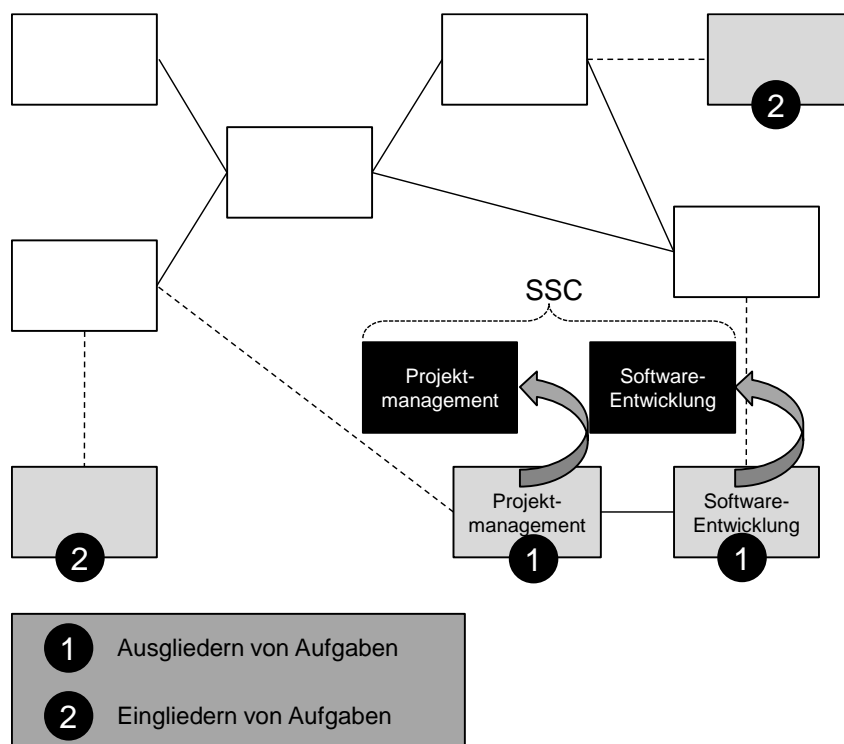


Abbildung 8: Beispiel für die Verlagerung von IT-Aufgaben (In Anlehnung an Cherbakov et al. (2005), S. 655)

Eine uneinheitliche und unvollständige Dokumentation der Prozesse äußert sich in einer erhöhten Komplexität aufgrund einer inkonsistenten Granularität der Dokumentation von Prozessen einer Ebene, dem Fehlen eines einheitlichen Begriffssystems, einer unvollständigen Modellierung von Prozessen oder einer geringeren Stabilität der Modelle (Müller 2007) sowie in einem Mangel an Prozesskennzahlen.

Mit dem Fehlen entscheidungsrelevanter Dokumentationen und Kennzahlen fehlt Verantwortlichen ein zentrales Mittel, um die Notwendigkeit für strukturelle und organisatorische Veränderungen im IT-Bereich zu kommunizieren. Vor dem Hintergrund der nur zögerlichen Umsetzung des SSC-Konzepts wird entsprechend die folgende These aufgestellt:

These 2: Die geringe Etablierung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente hat einen negativen Einfluss auf die Entscheidung zur Einführung eines SSC. In der öffentlichen Verwaltung sind steuerungsrelevante Produkt- und Prozessdokumentationen, sowie betriebswirtschaftliche Controlling-Instrumente weit weniger etabliert als in der Privatwirtschaft. Damit fehlt Verantwortlichen ein zentrales Mittel, um die Notwendigkeit für strukturelle und organisatorische Veränderungen im IT-Bereich zu kommunizieren.

3.4.3 Frühere Kooperationen und Vertrauensbeziehung

Die Forschung zu interorganisationalen Kooperationsbeziehungen zeigt, dass sowohl für die erfolgreiche Durchführung als auch für die Anbahnung interorganisationaler Kooperationen die Beziehungsebene zwischen den Kooperationspartnern eine entscheidende Rolle spielt (Michell/Fitzgerald 1997). Weiche, für die Qualität der Beziehung ausschlaggebende Faktoren wie gegenseitiges Vertrauen, Engagement oder Konsens werden durch beziehungsbildende Faktoren wie die Kommunikation, Kooperation oder Konfliktlösungsfähigkeit der Partner beeinflusst (Goles/Chin 2005). Entsprechend führt Osner (o.J.) das Scheitern interkommunaler Initiativen u.a. auf einen Wechsel der politischen Spitze und damit den Verlust der aufgebauten Vertrauensbeziehung zurück.

Diese Einschätzungen decken sich mit den Erfahrungen die ÖV2 in Bezug auf Verwaltungsübergreifende Kooperationen gemacht hat:

„Wenn positive Erfahrungen gemacht wurden [Anm.: mit zurückliegenden Kooperationen], dann hilft das diesen Kooperationspartnern neue Projekte aufzusetzen. [...] Ich glaube, wenn man sagt: "Wir machen ein Projekt und die und die Personen sind dabei, mit denen haben wir gute Erfahrungen gemacht", dann ist das positiv besetzt. Es kommt schon auf die Gesichter an!“ (ÖV2)

Die Wirkung, die die Beziehungsebene auf die erfolgreiche Anbahnung und Vertiefung von Kooperationsprojekten hat beschreibt ÖV2 anhand eines konkreten Beispiels:

„Also nachdem es [Anm.: das erste Fachverfahren auf der zentralen Plattform] ganz gut läuft, läuft es mit dem Ministerium [Anm.: Name geändert] ganz gut. Ein Mitarbeiter von mir, hat mit den Leuten auf Seiten des Ministeriums eine gute Basis gefunden. Da läuft es jetzt. Jetzt sollen neue Verfahren identifiziert und angegangen werden. [...] Wir haben uns auch einen Mitarbeiter aus der Einheit geholt die das [Anm.: erste Verfahren] bisher umgesetzt hat, und hoffen jetzt, dass dieser Mitarbeiter einen positiven Einfluss auf die ehemaligen Kollegen nimmt. [...] Seitdem der Kollege da ist, der ist jetzt seit einem halben Jahr da, [Anm.: und mit seinen ehemaligen Kollegen über das Thema spricht] merkt man, dass es ein wenig aufbricht.“ (ÖV2)

Becker et al. (2009) zeigen im Rahmen von Fallstudienanalysen, dass die Existenz früherer Kooperationen zwischen Verwaltungsbereichen einen positiven Einfluss auf die Entscheidung zur Einrichtung eines SSC hat. Diese Erkenntnis lässt sich auch auf die Bereitschaft zur Kooperation mit privaten Partnern übertragen. IT-DL4 folgend spielt das Vorhandensein vertrauensvoller Beziehungen zwischen privaten IT-Dienstleistern und der öffentlichen Verwaltung eine wichtige Rolle für die Etablierung eines SSC Projektes. IT-DL4 zufolge haben viele der großen, wie auch der kleineren privaten IT-Dienstleister noch nicht erkannt, wie wichtig der Aufbau einer vertrauensvollen Beziehung ist. Dies deckt sich mit der Einschätzung von IT-DL1, wonach viele große IT-Dienstleister die Übernahme von Dienstleistungsprojekten ablehnen, die sich durch ein lediglich niedriges Maß an Kompetenz- und Verantwortungsübertragungen auszeichnen.

„Deswegen engagieren sich viele große IT-Dienstleister bei öffentlichen Einstiegsprojekten gar nicht [...]. [...] Die professionellen Industrie-Betriebe sehen zu wenig, dass sie den Kunden da abholen müssen wo er steht und erst mal über einen zugegebenermaßen langwierigen Onsite Support einen Lernprozess anstoßen müssen. Da hat die Industrie nicht die Geduld [...].“ (IT-DL1)

IT-DL1 sieht entsprechend einen Grund für die geringe Verbreitung von größeren Kooperationen zwischen öffentlicher Verwaltung und privaten Dienstleistern darin, dass mögliche Einstiegsprojekte - der Beobachtung nach - häufig von kleinen, preiswerten aber in ihrer Entwicklungsfähigkeit eingeschränkten IT-Dienstleistern übernommen werden.

Eine gute Beziehung ist, wie auch Hoberg et al. (2013) für Geschäftsprozess Outsourcing Projekte im privaten Sektor belegen können, Grundlage für die erfolgreiche Durchführung eines

Kooperationsprojektes. Ein Auftraggeber wird einen potentiellen Auftragnehmer nur dann mit der Leistungserbringung beauftragen, wenn die notwendige Vertrauensbasis für eine Beauftragung besteht. Daraus lässt sich folgern, dass die öffentliche Verwaltung nur dann ein Kooperationsprojekt unter Beteiligung privater Partner in Erwägung zieht, wenn sie davon ausgeht, dass mit den im Markt operierenden IT-Dienstleistern eine vertrauensvolle Kooperationsbeziehung etabliert werden kann.

Es wird damit davon ausgegangen, dass sich frühere Kooperationen zwischen unterschiedlichen Verwaltungseinheiten sowie zwischen Verwaltungseinheiten und privaten Partnern positiv auf die Entscheidung zur Etablierung eines SSC auswirken.

Es wird die folgende These aufgestellt:

These 3: Eine gute und vertrauensvolle Beziehung zwischen den öffentlichen und den privaten Partnern ist sowohl für die erfolgreiche Durchführung als auch für die Anbahnung einer ÖPP entscheidend. Frühere Kooperationen zwischen unterschiedlichen Verwaltungseinheiten sowie zwischen diesen Verwaltungseinheiten und privaten Partnern haben einen positiven Einfluss auf die Entscheidung zur Etablierung eines kooperativ betriebenen SSC.

3.4.4 *Führungsunterstützung*

Die Unterstützung einer Innovation von Seiten der Führung einer Organisation ist eines der Schlüsselemente für die Adoption und die spätere Nutzung einer Innovation. Die Unterstützung durch die Organisationsführung wird in der Innovationsforschung allgemein als ein wichtiger Einflussfaktor anerkannt. Im Rahmen der IS-Innovationsforschung wurde der Einfluss auf den Erfolg der Implementierung einer Innovation vielfach herausgestellt (Zmud 1984; Lucas 1978; Guimaraes et al. 1992) und auch auf dem Gebiet der IT-Adoptionsforschung wurde er immer wieder als kritischer Faktor hinsichtlich der Entscheidung zur Implementierung einer Innovation identifiziert (Hwang et al. 2004; Hwang/Schmidt 2011; Premkumar/Potter 1995; Premkumar/Ramamurthy 1995).

Das Vorhandensein von Promotoren ist eine zentrale Bedingung für die Initialisierung eines Kooperationsprojektes. Eine groß angelegte Analyse der Adoptions- und Diffusionsforschung von Jeyaraj, Rottman und Lacity (2006) weist die Unterstützung durch die Organisationsführung als einen der besten Vorhersagewerte für die Adoption von Innovationen auf individueller und organisationaler Ebene aus. Auf die Bedeutung von Führungsunterstützung für die erfolgreiche Anbahnung von Kooperationen im öffentlichen Sektor und zwischen öffentlichem und privatem Sektor weisen in den Interviews sowohl ÖV1-4 als auch IT-DL1-4 hin.

Für die schwierige Etablierung eines Shared Service Centers in der IT eines Ressorts auf Bundesebene, dessen Einrichtung erst im zweiten Anlauf erfolgreich durchgesetzt werden konnte, macht ÖV3 den anfangs fehlenden politischen Willen mit verantwortlich. Das SSC soll zukünftig die IT-Systeme der Behörden des Ressorts übernehmen und eine zentrale Infrastruktur zur Verfügung stellen. Sukzessive sollen später zusätzlich Querschnittsverfahren zentral zur Verfügung gestellt werden. ÖV3 folgend war die Kooperationsbereitschaft der an dem SSC zu beteiligenden Behörden vom Anstoß und der Unterstützung des Projektes von ministerieller Ebene aus abhängig. Vor dem Hintergrund der Notwendigkeit einer einheitlichen, die Ressortgrenzen überwindenden IT-Strategie auf Landesebene formuliert ÖV1, dass es

„[...] sicherlich zwingend erforderlich ist, eine Art politischen Promoter für verschiedene [IT-bezogene] Entscheidungen zu haben.“ (ÖV1)

ÖV2 sieht das Problem aktuell darin bestehen, dass den Landes-CIOs häufig die politische Verankerung fehlt:

„In meinen Augen gehört die IT-Abteilung [...] so zentral und politisch hoch aufgehängt, dass der CIO [...] sagen kann: "das wird gemacht" und ein Ressort kann nicht widersprechen. Sie gehört aus einem einzelnen Ministerium rausgelöst und in die Staatskanzlei ganz nach oben, mit Unterstützung des Ministerpräsidenten [...].“ (ÖV2)

Die Einschätzung von ÖV2 deckt sich mit der Beschreibung des Problems aus der Sicht privater IT-Dienstleister, wie es IT-DL3 formuliert:

„In der Privatwirtschaft ist es meiner Erfahrung nach relativ schnell klar, ob ein Unternehmen, ein CFO oder ein CIO oder ein CEO Outsourcing [Anm.: stellvertretend für andere Formen der Leistungsbündelung] als mögliche Variante für sich sieht, oder nicht. Den kann man überzeugen! Man kann einen Business Case erstellen. Man kann sich darstellen. Man kann sich überlegen, ob man zusammenarbeiten will. Wenn das so ist, dann kann man ein solches Projekt auch umsetzen. Das ist im öffentlichen Sektor nicht so einfach. Da gibt es nicht "den" Entscheider, zumindest ist der nicht so einfach zu identifizieren.“ (IT-DL3)

IT-DL4 folgend haben, alle Verwaltungen zusammengenommen, lediglich 20% der Verwaltungen einen IT-Chef, der tatsächlich die Stellung eines Staatssekretärs, Ministers oder eines Dezernenten innehat. Es hat also nur ein Bruchteil der IT-Chefs in der öffentlichen Verwaltung auch Richtlinienbefugnis.

Diese Erkenntnisse decken sich mit den empirischen Studien von Becker et al. (2009) und Ulbrich (2010), in welchen die Unterstützung von Seiten führender politischer Entscheidungsträger⁴ als kritischer Faktor hinsichtlich der Entscheidung zur Implementierung eines SSC identifiziert wird. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Einführung eines SSC Veränderungen auf der Prozessebene und der Arbeitsorganisation verursacht. Damit ist mit erheblichen Widerständen nicht nur intraorganisational (Brüggemeier/Röber 2011) sondern, aufgrund divergierender politischer Interessen oder der Angst vor einem Macht- und Autonomieverlust (Janssen/Joha 2006), auch interorganisational zu rechnen. Osner folgend sind Promotoren aus der Führungsebene dafür verantwortlich, „[...] eine Aufbruchsstimmung, eine Atmosphäre des Vertrauens und der zielgerichteten gemeinsamen Aktivitäten zu schaffen, die den einzubindenden Dezenten und Leitungskräften die Sicherheit gibt, sich ebenfalls zu engagieren“ (Osner o.J., 17). Das Tri-Core Modell⁵ von Swanson (1994) spezifiziert die Ausrichtung einer Innovation auf die Verwaltungs- und die strategische Ebene als Hauptmerkmale von Innovationen des Typs II. Diese Ausrichtung spiegelt sich in der Notwendigkeit zur Unterstützung durch die politische Führungsebene wider (Ramamurthy et al. 2008).

Damit Veränderung eintreten kann, muss Veränderungsbereitschaft vorgelebt werden. Es wird entsprechend davon ausgegangen, dass die mangelnde Unterstützung der Einführung eines SSC von Seiten der Verwaltungsspitze und den politischen Gremien einen negativen Einfluss auf die Adoptionsentscheidung hat.

Dies führt zu folgender These:

These 4: Für die erfolgreiche Initialisierung eines Kooperationsprojektes ist ein zentraler Promotor erforderlich. Die dezentralen Entscheidungsstrukturen in der öffentlichen Verwaltung haben einen negativen Einfluss auf die Anbahnung und Durchführung von Zentralisierungs-

⁴ Ein Faktor, der wichtig für die Unterstützung von Seiten der Verwaltungsleitung ist, ist deren IT-Kompetenz. So ist aus dem privatwirtschaftlichen Umfeld bekannt, dass Business Manager eher Gelegenheiten ausnutzen, ihr Wissen an kritischen Punkten im Entwicklungsprozess von Informationssystemen beizusteuern, wenn sie über IT-Kompetenzen verfügen (Nelson/Coopridge 1996). Dies lässt sich dadurch erklären, dass Business Manager durch IT Kompetenz in die Lage versetzt werden, den potentiellen Beitrag der IT für ihre unternehmerischen Aktivitäten zu erkennen, und diese Erkenntnis einen entscheidenden Anreiz zur Teilhabe an Gestaltungsprozessen innerhalb der IT liefert.

⁵ Das Tri-Core Modell von Swanson (1994) ordnet informationstechnologische Innovationen einem von drei Typen zu. IT-Innovationen des Typs I beschränken sich ausschließlich auf die IT-Ebene einer Organisation und nehmen dort Einfluss auf Managementstrukturen und -prozesse oder die Verfahren, Methoden und Konzepte z. B. in der Applikationsentwicklung. IT-Innovationen des Typs II und III gehen über die IT-Ebene hinaus. Eine IT-Innovation des Typs II liegt vor, wenn neue IT-Produkte oder Dienste eingeführt werden, welche z. B. durch die Unterstützung neuer Kommunikations-, Koordinations- oder Informationsmöglichkeiten Einfluss auf die administrativen Prozesse auf Verwaltungsebene nehmen. IT-Innovationen des Typs III nehmen Einfluss auf die Leistungserstellungsprozesse, erweitern das Produkt und/oder Serviceportfolio oder beeinflussen die Integration und Koordination mit externen Akteuren.

und Konsolidierungsbestrebungen, und damit auch einen negativen Einfluss auf die Einführung von SSCs mit privater Kooperation.

3.5 Innovation

3.5.1 *Antizipierte Vorteile*

Rogers (2003) argumentiert, dass die Adoption von Innovationen im Zusammenhang steht mit den durch den potentiellen Innovator wahrgenommenen Eigenschaften der Innovationen. Die mit einer Innovation antizipierten Vorteile haben sich in der Adoptions- und Diffusionsforschung als ein guter Vorhersagewert der Adoptionsentscheidung herausgestellt (Jeyaraj et al. 2006). Sie repräsentieren den Grad, in dem eine Innovation als besser als eine konkurrierende bestehende Lösung wahrgenommen wird (Rogers 2003). Im organisationalen Kontext dienen die mit einer Innovation in Verbindung gebrachten Vorteile der ökonomischen und politischen Legitimation der Adoptionsentscheidung.

SSC, die unter Beteiligung eines privaten Partners betrieben werden, verbinden die Vorteile einer Öffentlich-Privaten Partnerschaft mit denen der kooperativen Leistungsbündelung (siehe

Table 3). Dies beinhaltet u.a. eine effizientere Mittelverwendung durch das Ausnutzen von Synergien und die Fokussierung auf Kernaufgaben, die Umgehung des bestehenden Investitionsstaus durch Verlagerung der Finanzierungsverantwortung auf den privaten Partner, die Verteilung von Risiken, eine Professionalisierung der IT-Leistungserbringung, die Entschärfung von Personalengpässen durch Personaleinsparungen mit Hilfe der Neugestaltung interner Dienstleistungsprozesse oder den Zugang zu qualitativ höherwertigen IT-Services durch Standardisierung und den Rückgriff auf die IT-Expertise der Partner (Bergeron 2003; Janssen/Joha 2006; Krcmar 2010).

Diese Vorteile werden auch von den Interviewpartnern wahrgenommen. So verspricht sich ÖV3 in Bezug auf öffentlich-öffentliche Kooperationen eine Kostenreduktion durch die Reduzierung von Rechenzentren, eine höhere Professionalität im IT-Betrieb, eine Vereinfachung der Personalgewinnung und eine Erhöhung der Sicherheit, da in kleineren Behörden aufgrund fehlenden Know-hows und geringen Budgets nicht die Möglichkeit besteht, die notwendige IT-Sicherheitsinfrastruktur aufzubauen. Mit Bezug auf öffentlich-private Kooperationen auf kommunaler Ebene ergänzt ÖV4 die genannten Vorteile um die häufig mit privaten IT-Dienstleistern assoziierten Kostenvorteile.

Neben einer besseren Reaktionsfähigkeit auf zukünftige Herausforderungen, sieht ÖV1 einen besonderen Vorteil der stärkeren Professionalisierung im Bereich des Rechenzentrumsbetriebs.

„Das stellen wir bei unseren Rechenzentren immer wieder fest. In der freien Wirtschaft hat man den Druck erfolgsorientiert arbeiten zu müssen. Der ist jedoch im staatlichen Umfeld herausgenommen. Da wird keiner haftbar gemacht wenn etwas schief läuft. Man macht z. B. im Rechenzentrum seine SLA-Vereinbarung, aber das hat keinen wirtschaftlichen Effekt. Ein privater Rechenzentrumsbetreiber kann durch solche Aktionen [Anm.: den Bruch von SLAs] durchaus bankrottgehen und vom Markt verschwinden.“ (ÖV1)

Obwohl die Vorteile von IT-Kooperationen in Form eines Shared Service Centers in der öffentlichen Verwaltung durchaus erkannt werden, sind die Konsolidierungs- und Kooperationsbestrebungen in Deutschland sehr unterschiedlich ausgeprägt. ÖV4 folgend fallen diese Bestrebungen zumindest auf kommunaler Ebene je nach Region sehr verschieden aus. Während sich viele Kommunen im Süden der Bundesrepublik einem gemeinsamen öffentlichen IT-Dienstleister angeschlossen haben und sich auch im Norden mit Dataport ein größerer IT-Dienstleister für Informationstechnik und Sprachdienste für die öffentliche Verwaltung etabliert hat, ist die IT von Kommunen im Osten Deutschlands stärker von Eigenerstellung dominiert. Dies lässt

darauf schließen, dass die Hürden für eine SSC-Einführung regional voneinander abweichen. Daraus lässt sich die folgende These ableiten:

These 5: Die Hürden, die einer SSC-Einführung in der öffentlichen Verwaltung entgegenstehen, sind regional unterschiedlich. SSC, die unter Beteiligung eines privaten Partners betrieben werden, verbinden die Vorteile einer ÖPP mit denen der kooperativen Leistungsbündelung. Die Vorteile einer Konsolidierung der öffentlichen Verwaltungs-IT mit Hilfe eines SSC, das in Form einer öffentlich-privaten Kooperation betrieben wird, werden in der öffentlichen Verwaltung erkannt. Die Konsolidierungs- und Kooperationsbestrebungen sind regional jedoch unterschiedlich stark ausgeprägt.

Tabelle 3: Antizipierte Vorteile von SSC

Argument	Quelle
Leistungsreduktion nicht benötigter Aktivitäten	(Schimank 2004)
Tarif-/Preisreduktion für den Ressourceneinsatz	(Schimank 2004)
Erhöhung der Prozesseffizienz durch Nutzung von Leerkapazitäten oder durch Erfahrungskurveneffekte aufgrund der Erhöhung der Spezialisierung	(Balling/Gössli 2001; Fischer/Sterzenbach 2006; Martín-Pérez 2008; Schimank 2004; Schimank/Strobl 2002; Schulz/Brenner 2010; Schulz et al. 2009)
Reduktion der Anzahl und Vielfalt von Hardware oder Software (Betriebs- und Wartungskosten)	(Schimank/Strobl 2002)
Reduktion von Wartungsverträgen	(Schimank/Strobl 2002)
Verbesserung des Risikomanagements	(Kagelmann 2007)
Fixkostenvariabilisierung	(Schimank/Strobl 2002)
Qualitätserhöhung bei Administrations- und Supportprozessen (Finanzen, Personal, IT)	(Balling/Gössli 2001; Martín-Pérez 2008; Schimank 2004; Schimank/Strobl 2002)
Freisetzung von Ressourcen für Kerngeschäft; Fokussierung auf Kernkompetenzen	(Balling/Gössli 2001; Borman 2010a; Janssen/Joha 2006)
SSC als One-stop Shop	(Janssen/Joha 2006)
Bessere Kontrolle der Kosten der im SSC zusammengefassten Prozesse	(Janssen/Joha 2006)
Zugang zu den unterschiedlichen Ressourcen der Kooperationspartner	(Janssen/Joha 2006; Pickenaecker 2009)
Höhere Transparenz durch Vergleichbarkeit der Leistungen	(Schuster 2010)
Kundenorientierung; Schaffung eines Kunden-Lieferanten-Verhältnisses	(Cantrell et al. 2006; Kagelmann 2007)
Zeiteinsparungen, beispielsweise durch Reduzierung der Durchlaufzeiten	(Hollich et al. 2008; Kagelmann 2007; Schimank 2004; Schimank/Strobl 2002)
Steigende Mitarbeitermotivation (erweiterte Aufgaben- und Verantwortungsbereiche, Teamorientierung, neue Anreizsysteme, neue Karrieremöglichkeiten)	(Kagelmann 2007)
Überwinden der räumlichen und strukturellen Verwaltungsgrenzen	(Pickenaecker 2009)
Verbessertes Wissensmanagement	(Kagelmann 2007)

3.5.2 *Antizipierte Risiken*

Den wahrgenommenen Vorteilen sind die mit dem SSC-Konzept und der Beteiligung privater Partner antizipierten Risiken gegenüberzustellen. Als Risiko wird die Wahrscheinlichkeit bezeichnet, in der die Nutzung einer Innovation zu nachteiligen Ergebnissen führen kann. Ostlund

(1974) folgend lassen sich die beiden Risikodimensionen (1) Ergebnisrisiko (Risiko das angestrebte Ergebnis mit der Adoption zu verfehlen) und (2) psychologisches Risiko (Sorge um eine negative Außenwirkung der Adoptionsentscheidung) unterscheiden. Bei der ersten Dimension stehen mögliche technische Risiken im Vordergrund. Dazu zählt u.a. der Kompetenzverlust, der durch den Übergang von Mitarbeitern zum Dienstleister entstehen kann (Osner o.J.), hohe Wechselkosten aufgrund einer starken Bindung an den privaten Partner, unzureichendes, verwaltungsspezifisches Know-how des privaten Partners (Wegener 2007), höhere Kosten, oder eine Dominanz der IT-Prozesse über die Verwaltungsprozesse aufgrund der Standardisierung und Konsolidierung der vom SSC übernommenen Leistungen (Stephen et al. 2011). Letztere Dimension stellt im Kontext der öffentlichen Verwaltung auf das politische Risiko der Adoption des SSC-Konzeptes ab. Risiken ergeben sich aus der möglichen Verletzung von Datenschutzbestimmungen, dem unwirtschaftlichen Einsatz von Steuergeldern oder dem Abbau bzw. der Verlagerung von Arbeitsplätzen. Es wird angenommen, dass sich die mit dem SSC-Konzept antizipierten Risiken negativ auf die Adoptionsentscheidung auswirken.

IT-DL3 folgend wird auf Seiten der öffentlichen Verwaltung die Gefahr gesehen, dass der private Partner seinen Erfahrungs- und Informationsvorsprung in Bezug auf die Durchführung von Kooperationsprojekten ausnutzt. Aufgrund der häufig komplexen Vertragsstrukturen besteht die Angst, dass die öffentliche Hand nicht in der Lage ist zu prüfen, ob der Vertrag durch den privaten Dienstleister auch eingehalten wird.

„Der Gedanken ist glaube ich: ich begeben mich in die Abhängigkeit eines privaten Partners, der dann mit mir machen kann was er will – auch die Preise diktieren. Der will ja Geld verdienen und damit muss es ja teurer werden als vorher.“ (IT-DL3)

Diese Aussage deckt sich mit der Einschätzung von ÖV4, die die Angst vor einem Kontrollverlust und einer zu große Abhängigkeit vom privaten Dienstleister als die von öffentlicher Seite angeführten zentralen Gründe gegen ein SSC identifiziert. Darüber hinaus herrscht ÖV4 folgend immer noch die Meinung vor, dass private IT-Dienstleister nicht mit der Komplexität und der Vielfalt der öffentlichen Verwaltungs-IT zurechtkommen.

Nach ÖV3 sind die Vorbehalte in den Behörden, deren IT konsolidiert werden soll, groß. Zum einen besteht die Befürchtung, den direkten Einfluss auf die IT-Leistungserstellung zu verlieren. Wird die IT zentral für mehrere Verwaltungseinheiten von einem externen Dienstleister bereitgestellt, entsteht die Frage, wie im Ernstfall eine Priorisierung von Problemen aussehen könnte. Insofern ist es unumgänglich Kompromisse einzugehen, insbesondere in Bezug auf die

Festlegung gemeinsamer Strategien und Standards mit den am SSC beteiligten Verwaltungseinheiten. Zum anderen wird die Verlagerung von Personal und Aufgaben häufig als Kompetenzverlust wahrgenommen.

„Der [Anm.: Kompetenzverlust] wird häufig als Begründung herangezogen. Wobei ich sagen würde, dass das eher nachrangig ist, weil man gewisse Kompetenzen ohnehin vorhalten muss, um den externen Provider steuern zu können. Ich kann die Kompetenz nie auf Null zurückfahren. Wenn ich der in Zukunft die Entscheidung fällen würde, Dinge wieder zurückzuholen, dann braucht man eben einen gewissen Vorlauf um die notwendigen Kompetenzen wieder aufzubauen. Grundsätzlich sind solche PPP-Themen jedoch ohnehin mittel- bis längerfristig angelegt, sodass ich gar nicht ad hoc reagieren muss, um plötzlich festzustellen, dass mir die Mitarbeiter mit den nötigen Kompetenzen fehlen.“ (ÖV1)

ÖV4 sieht insbesondere auf kommunaler Ebene ein zu geringes Selbstbewusstsein öffentlicher Verwaltungseinheiten, welches als eine Erklärung für die geringe Anzahl an SSC-Kooperationen im IT-Bereich mit privaten Dienstleistern dient. Ajzen (2002) spricht in diesem Zusammenhang von einer geringen Selbstwirksamkeit. Eine hohe Selbstwirksamkeit wirkt sich positiv auf das Vertrauen in die eigene Fähigkeit aus, mit Unwägbarkeiten umzugehen und reduziert die Wahrscheinlichkeit, sich von diesen Unwägbarkeiten verunsichern zu lassen (Kim/Kankanhalli 2009). So zeigen Hoberg et al. (2013) für Outsourcing-Projekte in der Finanzindustrie, dass sich das Selbstbewusstsein des Auftraggebers hinsichtlich des Umgangs mit unvorhersehbaren Situationen in einer Austauschbeziehung, positiv auf die Vertragsgestaltung und damit indirekt auch auf die Qualität der Beziehung zwischen den Vertragsparteien auswirkt. Daraus lässt sich die folgende These ableiten:

These 6: Die mit dem SSC-Konzept in Zusammenhang mit ÖPP assoziierten technischen und politischen Risiken hemmen die Konsolidierungs- und Kooperationsbestrebungen in der öffentlichen Verwaltung. Auf Seiten der öffentlichen Verwaltung besteht Unsicherheit, wie diese Risiken kontrolliert werden können.

Tabelle 4: Antizipierte Risiken von SSC

Argument	Quelle
Kompetenzverlust und Abhängigkeit von externen Partnern	(Auinger 2007)
Umsetzung häufig langwierig und schwierig	(Pickenaecker 2009)
Dominanz der IT-Prozesse über die Verwaltungsprozesse	(Stephen et al. 2011)
Geringere Sichtbarkeit gegenüber den Bürgern	ÖV2
Verlagerung von Arbeitsplätzen	(Hoberg/Krcmar 2012)
Ausnutzen von Informationsasymmetrien durch den privaten Partner	(Hoberg et al. 2013)
Bedeutungsverlust nach Abgabe von Personal oder Aufgaben	ÖV3
Flexibilitäts- und Kontrollverlust	(Grover et al. 1994)
Schlechtere Abstimmung zwischen IT- und Fachbereichen	(Walker 1985)
Motivationsprobleme bei den internen Mitarbeitern	(Bongard 1994)
Erhöhte Koordinations- und Transaktionskosten	(Leimeister 2010)
Versteckte Kosten	(Leimeister 2010)
Dienstleister handelt Profit- und nicht Qualitäts-maximierend	(Leimeister 2010)
Gefährdung der Vertraulichkeit von Dokumenten und Informationen	(Leimeister 2010)
Unzureichendes verwaltungsspezifisches Know-how des privaten Partners	(Wegener 2007)

3.5.3 Komplexität der SSC-Einführung

Die Komplexität einer Innovation ist der Grad, in dem diese als schwierig zu verstehen und zu benutzen wahrgenommen wird⁶ (Rogers 2003). Auch wenn eine Organisation die Vorzüge einer Innovation erkennt, so kann es ihr unter Umständen doch am nötigen Knowhow fehlen, um sie nutzen zu können (Premkumar et al. 1994). Weithin wird angenommen, dass mit der Komplexität einer Innovation auch die Anforderungen an die implementierende Organisation in Bezug auf Erfahrung und Fachkenntnisse der Mitarbeiter wie auch der Aufwand für die Implementierung zunehmen (Grover/Goslar 1993; Teo et al. 1995). Mit der Komplexität wird gleichzeitig die Unsicherheit einer Organisation erhöht, die Innovation erfolgreich einführen und nutzen zu können, und damit auch das mit der Adoptionsentscheidung verbundene Risiko⁷ (Premkumar/Roberts 1999).

⁶ Auf individueller Adoptionsebene wird häufig vom Perceived Ease of Use gesprochen (vgl. Davis 1989, S. 320).

⁷ Teo, Tan und Wei (1995) definieren Risiko als „[...] the degree to which using an innovation may result in unfavorable outcomes“ (vgl. Teo/Tan/Wei 1995, S. 157).

Auf den Grad der Komplexität von ÖPP SSC im IT-Bereich haben verschiedene Faktoren Einfluss. Zu diesen gehören insbesondere die Flexibilität der bestehenden IT-Infrastrukturen und die zu erwartenden Widerstände gegen Umstrukturierungen von Organisationsstrukturen und Prozessen.

Die Einführung eines SSC macht die Migration der in den beteiligten Verwaltungseinheiten bestehenden Applikationslandschaften notwendig. Bei der Transformation einer bestehenden, möglicherweise über Jahrzehnte gewachsenen Applikationslandschaft ergeben sich vielfältige Probleme, die eine Transformation komplex machen und damit Risiko und Aufwand erhöhen. Diese reichen, um nur einige zu nennen, von mangelndem Codeverständnis und monolithischen Applikationen über fehlende Dokumentationen und komplexe Verflechtungen der Applikationen aufgrund von Punkt-zu-Punkt-Verbindungen bis hin zu einem immer kleiner werdenden Pool zur Wartung dieser Applikationen ausgebildeter Fachkräfte, einer Menge an Daten und Funktionsredundanzen oder einer Vielzahl eventuell konkurrierender Middleware Technologien.

Die Flexibilität der IT-Infrastruktur hat besondere Relevanz, da die Einführung eines SSC auf den gewachsenen IT-Infrastrukturen der Stakeholder (hier: öffentliche Verwaltungseinheiten) aufsetzt, deren Applikationen eine große Menge an geschäftskritischen Daten und Funktionen beinhalten, die nicht einfach ausgetauscht werden können. Ihr Design erfolgte dabei häufig nicht unter der Berücksichtigung von Flexibilität (Bieberstein et al. 2005). Begünstigt durch das Fehlen von IT-Strategien, insbesondere auf kommunaler Ebene (Schwabe/Majer 2006), sind heterogene Applikationslandschaft mit einer Vielzahl von Schnittstellen und hohem Integrationsaufwand oftmals das Ergebnis (Wegener 2007).

Voraussetzung für die Etablierung eines SSC ist die Migration der von der SSC-Einführung direkt oder indirekt betroffenen Applikationen. Unter einer Migration wird in diesem Zusammenhang (1) die Konsolidierung, Harmonisierung und Standardisierung der in der zentralen Einheit, dem SSC, zu bündelnden Applikationsfunktionalitäten und (2) die Integration der dezentral bereitgestellten Applikationsfunktionen mit denen, die von nun an vom SSC zur Verfügung gestellt werden.

IT-DL4 weist in Bezug auf ein konkretes Kooperationsprojekt darauf hin, dass die Komplexität der zu betreibenden Applikationslandschaft des öffentlichen Partners von Seiten des privaten IT-Dienstleisters im Vorfeld unterschätzt wurde. Über 330 Anwendungen konnten identifiziert werden, was IT-DL4 folgend in starkem Kontrast zu manchem internationalen Industrieunternehmen steht, das teilweise mit weniger als einem Drittel der Anwendungen auskommt. Er-

schwerend kommt hinzu, dass viele Verwaltungseinheiten ihre Verwaltungsabläufe- und Verwaltungsprozesse trotz gleicher Rechtsgrundlagen häufig unterschiedlich gestaltet haben. Entsprechend vielfältig sind auch die Systeme, die zur Unterstützung dieser Prozesse eingesetzt werden.

„Bei der Personbewirtschaftung hat man im Zuge der Umsetzung festgestellt, die Abrechnung der Bezüge war dezentral organisiert, dass obwohl immer die gleiche Rechtsgrundlage zugrunde liegt, der tatsächliche Verwaltungsablauf und Prozess unterschiedlich ist.“ (ÖV1)

Die bestehenden Systeme müssen im Zuge einer Migration entweder durch Anpassung ihrer Architektur, Programmierung und Datenrepräsentation transformiert (Hess 2005), oder ganz ausgetauscht werden. In der Literatur wird jedoch immer wieder auf die Schwierigkeit hingewiesen, solche sogenannten Legacy Systeme zu migrieren und zu harmonisieren (Krafzig et al. 2006; Zhang/Yang 2004). Diese wird bedingt vom Aufbau und der technischen Realisierung der Applikationen. **Abbildung 9** zeigt beispielhaft die architekturellen Unterschiede zwischen Applikationen. Die Flexibilität der dargestellten Applikationen nimmt potentiell von rechts (SOA) nach links (Mainframe) ab.

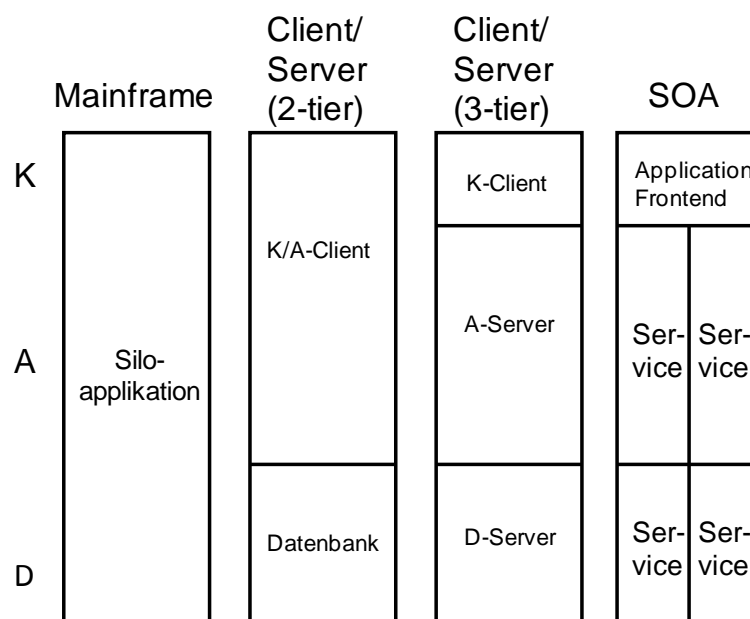


Abbildung 9: Evolution der Architektur von Softwaresystemen (in Anlehnung an Krafzig et al. 2006; Masak 2007)

Oft handelt es sich bei den von der Migration betroffenen Applikationen um siloartige, isolierte Systeme mit vertikal integrierten Strukturen (Hess 2005). Sie sind durch eine hohe Komplexität und eine starke innere Kopplung gekennzeichnet (Masak 2007) und wurden unabhängig von-

einander entwickelt, was zu einer hohen Funktions- und Datenredundanz innerhalb der Applikationslandschaft der Verwaltung führen kann. Nach Dunkel und Kleiner (2007) erfolgte die Entwicklung einer solchen großen zentralen Anwendung für die keine Modularisierung notwendig ist, unter der Annahme, alle Systemkomponenten und ihre Interaktion im Vorfeld definieren zu können. Gleichzeitig wurden lediglich stark optimierte Schnittstellen für das Kerngeschäft implementiert und keine Schnittstellen zu anderen Systemen vorgesehen (Dunkel/Kleiner 2007). Darüber hinaus ist die Skalierbarkeit dieser Systeme sehr gering, da sie zwar potentiell eine große, jedoch begrenzte Anzahl von Benutzern bedienen können. Diese Applikationen sind entsprechend sehr unflexibel. Viele Teile dieser Systeme sind durch deren siloartige Struktur so eingeschlossen, dass sie von außerhalb nicht zugänglich sind. Stellen diese Teile notwendige Ressourcen dar, ist im Zuge des Aufbaus eines SSC eine aufwändige Migration notwendig.

Client/Server-Applikationen und auch die in der Grafik nicht dargestellten Web-Applikationen sind dagegen einfacher zu integrieren und zu transformieren, da sie eine klare Trennung zwischen der Datenhaltungsebene und der Ebene der Anwendungslogik aufweisen. 3-tier Client/Server-Systeme und Web-Applikationen weisen zusätzlich eine Trennung der Präsentationslogik zur Kommunikation mit dem Nutzer und der Anwendungslogik auf, was die Migration von Daten und Funktionalitäten vereinfacht (Bhattacharya 2007).

Neben einem geringeren Aufwand für die Migration hat eine flexiblere IT-Infrastruktur den Vorteil, eine inkrementelle Verlagerung von Bestandteilen der IT-Leistungsebene in ein SSC auf natürliche Weise zu unterstützen. Durch eine hohe Flexibilität kann bestehende Applikationsfunktionalität gezielter und ohne Beeinträchtigung anderer Systeme und damit auch des operativen Verwaltungsbetriebs migriert werden. Es wird angenommen, dass die in der öffentlichen Verwaltung häufig zu beobachtende Komplexität der IT-Infrastrukturen (Stephen et al. 2011) einen negativen Einfluss auf die Absicht zur Einführung eines SSC hat.

Die Etablierung eines SSC hat nicht nur Auswirkungen auf die technischen Systeme, sondern auch auf Verantwortlichkeiten, Kompetenzen, Vorgehens-, Arbeits- und Denkweisen der Mitarbeiter. Dies betrifft nicht nur die Mitarbeiter der IT, sondern auch die der Fachbereiche. Veränderungen auf Ebene der Organisationsstrukturen wie bei SSC sind bereits Gegenstand zahlreicher Studien gewesen. Dazu gehören z. B. Studien zu Unternehmensumstrukturierungen, der Einführung von TQM oder zu Änderungen der Unternehmenskultur, die belegen, dass viele der unternommenen Anstrengungen zur Veränderung der Organisation fehlschlagen (Devos et al. 2007). Schneider, Brief und Guzzo (1996) führen dies auf den Widerstand der Mitarbeiter zurück:

“Organizations as we know them are the people in them; if the people do not change, there is no organizational change. Changes in hierarchy, technology, communication networks, and so forth are effective only to the degree that these structural changes are associated with changes in the psychology of employees” (Schneider et al. 1996, 7).

Eine Innovation muss, um erfolgreich in einem Unternehmen eingeführt werden zu können, von mehr als einem Individuum akzeptiert werden (Leonard-Barton 1988). Leonard-Barton (1988) spricht in diesem Zusammenhang von „response gates“, die innerhalb einer Organisation passiert werden müssen (Leonard-Barton 1988, 611 f.). Die Komplexität der Implementierung einer Innovation hat in Bezug auf diesen Aspekt zwei Dimensionen: Organizational span und scope (Leonard-Barton 1988). Während sich die span auf die Anzahl der Personen bezieht, die von dem Implementierungsprozess betroffen sind, bezeichnet der scope die Zahl der betroffenen Fachbereiche oder auch Verwaltungseinheiten. Ohne die Zustimmung der betroffenen Verwaltungseinheiten wird der Erfolg der Einführung einer Innovation gefährdet sein. Denn diese Einheiten finden für gewöhnlich einen Weg zu umgehen, was sie für nicht relevant erachten (Bieberstein et al. 2005). Leonard-Barton (1988) merkt dementsprechend an: „An implementation process that cuts across many [intra] organizational boundaries and also affects a large number of people is more difficult to orchestrate than one involving fewer decision gates [...]“ (Leonard-Barton 1988, 612).

Organisationale Strukturen, Fachverfahren oder Funktionen der öffentlichen Verwaltung sind häufig schwer veränderbar. Die einzelnen Bereiche der föderalen Struktur Deutschlands verfügen über eine große Autonomie hinsichtlich des Vollzugs der von ihnen zu gewährleistenden Aufgaben (Selbstbestimmungsrecht). In der autoritären Struktur der öffentlichen Verwaltung, ihrer stark arbeitsteiligen Aufgabenerledigung und den oft festen Dienstwegen folgenden Entscheidungen spiegelt sich eine, von Risikoaversion und Silodenken gekennzeichnete Organisationskultur wider (Janssen/Cresswell 2005), die dem notwendigen Wandel zur Servicekultur eines SSC im Wege steht (siehe **Abbildung 10**).

Wie sich am Beispiel des Versuchs der Anpassung der öffentlichen Leistungserstellungsprozesse an das neue Steuerungsmodell (NSM) zeigt, provoziert das Reengineering von Verwaltungsprozessen häufig erhebliche verwaltungsinterne Widerstände, die einen Modernisierungsprozess gefährden (Brüggemeier/Röber 2011). Brüggemeier und Röber (2011) sprechen in diesem Zusammenhang auch vom Festhalten an der Unsterblichkeit öffentlicher Institutionen.

ÖV1 merkt an:

„Änderungsresistenzen können grundsätzlich der Verwaltung zugeschrieben werden. D.h. bestehende Prozesse, Systeme, etc. werden nur sehr unliebsam verändert,

obgleich durch eine IT-getriebene Veränderung erhebliche Verbesserungen erzielt werden könnten. Beispielsweise wäre es sehr hilfreich, nur noch in Registern zu denken, um sich zu fragen: Welche Daten sind tatsächlich für einen Verwaltungsprozess notwendig und welche nicht? Die notwendigen Daten können dann "on-the-fly" extrahiert und verarbeitet werden. Aus meiner Sicht wäre das auch viel datenschutzfreundlicher, da nur die wesentlichen Daten für den jeweiligen Prozess vorhanden sein müssen. Auch im Sinne der Vermeidung von Datenredundanzen ist dies ein Argument, jedoch ist die Thematik oftmals noch nicht richtig verstanden worden. [...] Ich würde sagen, es gibt generelle Vorbehalte, die häufig aber nicht begründet sind. Das ist eher ganz grundsätzlich, so banal wie es klingt: "das hat man noch nie gemacht, warum sollte man jetzt?" (ÖV1)

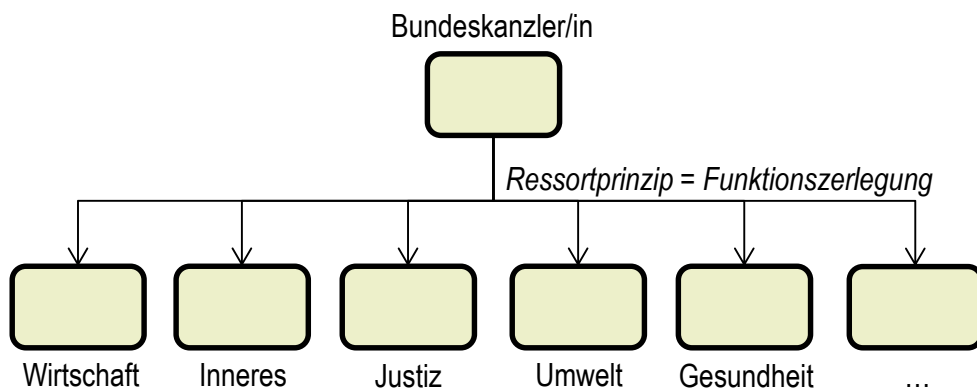


Abbildung 10: Fachliche Spezialisierung und Zentralisierung von Entscheidungsrechten in der öffentlichen Verwaltung (eigene Darstellung)

Die Etablierung eines SSC geht notwendigerweise mit einem Umbau von Strukturen, Prozessen und Verantwortlichkeiten einher. IT-DL4 hebt hervor, dass mit jeder Person, die von einem Kooperationsprojekt und den damit einhergehenden Umstrukturierungen betroffen ist, eine Einzelbeziehung aufgebaut werden muss, um Ängste vor Veränderungen im Allgemeinen und vor dem privaten Partner im Besonderen abzubauen. IT-DL4 folgend kann ein Projekt durch einzelne Mitarbeiter zu Fall gebracht werden. Beim Personalübergang besteht demnach leicht die Gefahr, dass sich einzelne Mitarbeiter dem Übergang widersetzen und sich daraufhin weitere Mitarbeiter dieser Haltung anschließen. Das Kooperationsprojekt wäre demzufolge bereits personalseitig gestorben. ÖV4 folgend haben Verwaltungseinheiten häufig eine generelle Angst vor Veränderungen. Dies betrifft nicht nur Veränderungen auf Seiten der Prozesse, sondern auch solche, die die Ausstattung am Arbeitsplatz betreffen (Bsp.: Software). Dabei gibt

ÖV2 zu bedenken, dass nicht unterschätzt werden darf, welchen Einfluss Mitarbeiter der Arbeitsebene auf die Entscheidungsprozesse auf der Führungsebene nehmen können. In Bezug auf ein konkretes Kooperationsprojekt, das durch ÖV2 angestrebt wurde, führt ÖV2 aus:

„Auf der Arbeitsebene ist das nicht gewollt gewesen, weil sie nicht wussten was auf sie zukommt. Sie wollten selber Verfahren aufsetzen. Es bestand die Angst, dass wenn wir das übernehmen, vielleicht Leute abgeben werden müssten und lauter so Sachen.“ (ÖV2)

Mit der SSC-Einführung sind umfangreiche Veränderungen sowohl auf Organisationsebene wie auch auf individueller Ebene verbunden. Entsprechend kann es viel Zeit und Anstrengung erfordern, die zur Einführung eines SSC benötigten Veränderungen in den Köpfen der Beteiligten zu verankern. ÖV3 merkt in Bezug auf ein konkretes Kooperationsprojekt auf Landesebene an, dass vor allem dann, wenn es um das Thema Standardisierung des Leistungsportfolios eines SSC geht, die Diskussionen mit den beteiligten Verwaltungseinheiten sehr langwierig sein können. Ähnliche sieht es auch auf kommunaler Ebene aus (ÖV4). Dies deckt sich mit den Erkenntnissen der Studie von Schwertsik et al. (2011), die feststellen, dass „die Organisation von ebenen- oder ressortübergreifenden Abstimmungsgremien [...] mitunter zu zeitaufwendigen Abstimmungen und Kompromisslösungen [führen], [...].“ (S. 87) Zum Vergleich zieht ÖV3 das Beispiel eines Ministeriums heran, das bereits eine derartige Standardisierung hinter sich hat. Dort hat es vom Projektstart bis zur endgültigen Standardisierung fast 7 Jahre gedauert – ein Zeitraum, mit dem auch ÖV3 in Bezug auf das eigene Projekt rechnet.

Kwon und Zmud (1987) gehen davon aus, dass Komplexität einen negativen Einfluss auf die Entscheidung zur Adoption einer Innovation hat. Spätere empirische Studien belegen diesen negativen Zusammenhang (Grover/Goslar 1993; Ramamurthy et al. 2008; Teo et al. 1995). Vor diesem Hintergrund wird die folgende These aufgestellt:

These 7: Die Einführung eines SSC bedeutet hohe technische und organisatorische Umstellungsaufwände. Neben der Migration der in den beteiligten Verwaltungseinheiten bestehenden Applikationslandschaften sind umfangreiche organisationale Umstrukturierungen insbesondere in Bezug auf Rollen und Verantwortlichkeiten notwendig. Diese stehen der Entscheidung zur SSC-Einführung entgegen.

3.5.4 Trendstatus von SSC

Die Entscheidung zur Einführung einer Innovation kann nicht nur auf rationale Beweggründe zurückgeführt werden. Wie im Falle von Hula-Hoop und Beanie Babies unterliegen Adoptionsentscheidungen häufig auch gesellschaftspsychologischen Effekten (Fichman 2000).

Abrahamson (1991) nimmt an, dass unter der Bedingung von Unsicherheit die Verbreitung einer Innovation dadurch erklärbar ist, dass Organisationen andere Organisationen in ihrer Adoptionsentscheidung imitieren. Unsicherheit besteht dabei in Bezug auf die Vorteilhaftigkeit einer Innovation.

In diesem Zusammenhang betrachtet Abrahamson (1991) Innovationen aus der Perspektive eines Managementtrends. Es wird davon ausgegangen, dass Organisationen unter Unsicherheit Organisationen der eigenen Gruppe (Bsp.: Kommunalverwaltung, Landesverwaltung, Bundesverwaltung) imitieren. Es stellt sich für eine Organisation also weniger die Frage, welche Innovation zu adoptieren, als vielmehr welche Organisation zu imitieren ist (Abrahamson 1991). Eine Erklärung für dieses Adoptionsverhalten ist, dass Organisationen, die in bestimmten Belangen Defizite aufweisen, solche Organisationen ihrer Gruppe imitieren, die diese Defizite nicht aufweisen.

IT-DL3 sieht einen Grund für die Zurückhaltung der öffentlichen Verwaltung in Bezug auf öffentlich-private Partnerschaften und IT Shared Service Center in der geringen Anzahl an Erfolgsprojekten. Demnach wirkt sich nicht nur der geringe Grad an Erfahrung mit ÖPPs und SSCs im IT-Bereich negativ auf die Einstellung in der öffentlichen Verwaltung gegenüber diesen Konzepten aus. Ebenso schüren die Probleme und der ausbleibende Erfolg bei vielen der bestehenden und den zurückliegenden Kooperationen Skepsis.

„Hätten wir davon [Anm.: Positivbeispiele für SSC ÖPP im IT Bereich] sehr viele, dann wäre die Wirkung deutlich größer. Jetzt ist meiner Kenntnis nach Wiesbaden wirklich das einzige [Anm.: Positivbeispiel]. [...] Ich meine, dass ist ein gut funktionierendes Beispiel für ein ÖPP, das beidseitig wirklich auch mit der entsprechenden Anerkennung versehen wird - finanziell, technisch und so weiter. Aber die Auswirkung ist relativ klein. Das ist eben eine Stadt in der es funktioniert hat, und die Beispiele, wo es nicht funktioniert sind größer. Die heißen: Saarbrücken, in den 90ern; Lecos Leipzig, Ende der 90er; jetzt Würzburg 2010; und das macht es schwierig.“ (IT-DL3)

Auch IT-DL2 zufolge fehlt es an Erfolgsgeschichten in Bezug auf die Zusammenarbeit öffentlicher und privater Partner in IT-Kooperationsprojekten.

„Nicht alle Entscheider auf Seiten der öffentlichen Hand stehen dem Thema IT-Kooperation ablehnend gegenüber. Es gibt auch Veränderer, die dem Thema gegenüber aufgeschlossen sind. Diese Veränderer müssen identifiziert und Leuchtturmprojekte angestoßen werden, um den Wertbeitrag und die Sinnhaftigkeit von Kooperationen anhand konkreter Beispiele aufzeigen zu können.“ (IT-DL2)

Abrahamson (1991) bezieht sich auf Innovationen im administrativen Bereich, wie Matrixstrukturen und Quality Circles, weist jedoch auf die Gültigkeit seiner Annahmen auch für andere Innovationstypen hin. Fichman (2000) erwartet entsprechend einen Einfluss des Trendstatus einer Innovation auf ihre Adoption. Vor diesem Hintergrund wird die folgende These aufgestellt:

These 8: Um die Konsolidierungs- und Kooperationsbereitschaft in der öffentlichen Verwaltung zu fördern sind Vorzeigeprojekte notwendig. Bisher sind jedoch nur wenige Projekte zu finden, welche die Durchführbarkeit und den Nutzen von IT-Kooperationen zwischen privaten und öffentlichen Partnern im Allgemeinen und kooperativ mit privaten Partnern betriebenen Shared Service Centern im Besonderen demonstrieren. Das Fehlen von Vorzeigeprojekten hat einen negativen Einfluss auf die Einstellung der öffentlichen Verwaltung gegenüber diesem Organisationskonzept.

Anzumerken ist, dass der Einfluss von Fad und Fashion nicht zwangsläufig positiv sein muss. Abrahamson (1991) geht davon aus, dass Innovationen auch und gerade deswegen abgelehnt werden können, weil sie z. B. als ein Hype entlarvt und lediglich unter emotionalen Gesichtspunkten als wirksam erachtet werden. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass solche Tendenzen stärker bei Innovationen zum Tragen kommen, bei denen die Entscheidung zu ihrer Adoption lediglich von der Einführungsbereitschaft einer Organisation und weniger von ihrer Fähigkeit dazu abhängig ist. Denn je umfangreicher die an die Fähigkeiten einer Organisation gestellten Anforderungen sind, desto größer ist voraussichtlich das mit der Adoption einhergehende Risiko und die Neigung, sich zur Reduzierung des Risikos an der Entscheidung anderer Organisationen zu orientieren.

3.6 Umgebung

3.6.1 Demographischer Wandel (Altersstruktur im öffentlichen Dienst)

Bassellier, Benbasat und Reich (2003) spezifizieren Kompetenz als ein zweidimensionales Konstrukt, bestehend aus den interdependenten Größen Wissen und Erfahrung. Wissen besteht

sowohl aus dem expliziten als auch dem impliziten Wissen eines Individuums. Beim expliziten Wissen handelt sich um eine Sammlung von zur Lösung einer bestimmten Aufgabe relevanten Fakten und Konzepten, welche formalisiert und zwischen Individuen übertragen werden können. Das implizite Wissen wird dagegen auch als stilles, da nicht artikulierbares Wissen bezeichnet, das durch die Anwendung von Wissen generiert wird (Meyer 2004) und dadurch eng mit der zweiten Größe, Erfahrung, verknüpft ist (Spender 1996). Erfahrung bildet die Fähigkeiten Wissensanwendung und Wissenstransfer⁸ ab (Bassellier et al. 2003). Unter dem Begriff der IT-Kompetenz werden in dieser Forschungsarbeit das Wissen und die Erfahrungen zusammengefasst, die für den Betrieb und die Weiterentwicklung der IT in der öffentlichen Verwaltung wichtig sind.

Schon heute wird jedoch von einer Nachwuchskrise im öffentlichen Dienst gesprochen (Osner o.J.). Aufgrund der zunehmenden Überalterung des Personals ist die öffentliche Verwaltung auf eine Umgestaltung ihrer internen Leistungsprozesse angewiesen, wenn es nicht zu Einschränkungen in der Daseinsvorsorge kommen soll (Wegener 2007).

„[...] was der Markt z. B. aus den Universitäten hervorbringt wird auch immer weniger, d. h. IT-Sicherheitsspezialisten sind sehr rar. Unter Berücksichtigung der Einkommen, die der Staat zahlen kann, bekommt man die Leute gar nicht, die man bräuchte. Da wäre es gut, die Dinge nach außen zu bringen, da man die Kompetenzen gar nicht mehr bekommt, die man braucht.“ (ÖV1)

Die öffentliche Verwaltung steht mit dem privaten Sektor in direkter Konkurrenz um IT-Fachkräfte. ÖV3 folgend ist sie in diesem Bereich jedoch nicht konkurrenzfähig. Verwaltungsübergreifende Kooperationen und Kooperationen mit privaten Partnern erlauben Personaleinsparungen und stellen dadurch eine mögliche Lösung für das Fachkräfteproblem im IT-Bereich dar. Zudem können IT-Fachkräften in stärker professionalisierten Umgebungen spannendere Aufgaben und neue, persönliche Entwicklungsmöglichkeiten geboten werden. ÖV1 merkt jedoch an, dass die öffentliche Verwaltung die Herausforderungen, die der demographische Wandel mit sich bringt, häufig noch nicht ernst genug nimmt.

„Ja, das [Anm.: Kooperationen und Konsolidierungen] wird gerade aus Gründen des demographischen Wandels zwingend erforderlich. Das will die Verwaltung noch nicht so wahr haben. Es muss aber gesehen werden, dass man teilweise wirklich tiefes, spezielles IT-Knowhow braucht um die Dinge zu betreiben [...].“ (ÖV1)

⁸ Kompetenz erhält damit einen dynamischen und einen interaktiven Charakter.

IT-DL3 geht davon aus, dass der Konsolidierungsdruck in der öffentlichen Verwaltung momentan noch nicht groß genug ist.

„[...] der Bedarf ist noch gar nicht so groß, weil dieser Druck nach Konsolidierung momentan noch nicht so groß ist. Wenn der Druck dann da ist, ist eine Bindung an einen privaten Partner in Form eines Vertrages, eines ÖPP-Vertrages, dann auch eher ganz unten auf der Skala dessen, was man machen möchte.“ (IT-DL3)

Diese Einschätzungen müssen vor dem Hintergrund interpretiert werden, dass sich die öffentliche Verwaltung in vielen Fällen anderer Mittel bedient, um Personalengpässe abzufangen und den Bedarf nach spezialisierten Fachkräften zu decken. Ein weit verbreitetes Mittel hierfür stellen Rahmenverträge, wie die Verträge im Bereich der Systementwicklung zwischen der Bundesagentur für Arbeit und Capgemini dar. Schwertsik et al. (2011) folgend ist daher „bereits heute [...] davon auszugehen, dass ein Rechenzentrum in der öffentlichen Verwaltung zwischen 30 und 40 Prozent Fremdpersonal hat – mit steigender Tendenz.“ (S. 80) Dies nimmt den öffentlichen Verwaltungen, zumindest kurzfristig, einen Teil des Konsolidierungsdrucks.

Daraus lässt sich die folgende These ableiten:

These 9: Rahmenverträgen mit privaten IT-Dienstleistern wird der Vorzug gegenüber echten IT-Kooperationen gegeben. Die öffentliche Verwaltung sieht sich aufgrund des direkten Wettbewerbs mit der Privatwirtschaft in Bezug auf die Akquise von IT-Fachkräften großen Herausforderungen gegenüber. Personalengpässe und der Fachkräftemangel können zumindest zum Teil durch die Zusammenarbeit mit privaten IT-Dienstleistern z. B. auf Basis von Rahmenverträgen kompensiert werden. Dies vermindert den Druck auf die öffentliche Verwaltung zu Konsolidierungen und Kooperationen in Form von SSCs.

3.6.2 *Rechtssicherheit*

Vor dem Aufbau eines SSC muss die Auslagerungsfähigkeit der für eine Konsolidierung in Frage kommenden IT-Leistungen nicht nur aus organisatorischer, technischer und wirtschaftlicher Sicht, sondern auch aus rechtlicher Sicht bewertet werden. Es gilt: „Je weniger problematisch eine Auslagerung juristisch erscheint [...] desto positiver fällt die Bewertung aus“ (Wegener 2007, 37). Kritische Rechtsbereiche sind neben dem Vergaberecht das Steuerrecht, die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse, die Landesbeamtengesetze oder die datenschutzrechtlichen Grundlagen bei Auftragsdatenverarbeitung (Osner o.J.).

Problematisch ist, dass gerade in Bezug auf den für die Verlagerung von IT-Funktionen zentralen Rechtsbereich der Datenverarbeitung im Auftrag für die öffentliche Verwaltung weite Interpretationsspielräume bestehen. Die Abgrenzung zwischen einer Funktionsübertragung, bei der die inhaltliche Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben vollständig oder in Teilbereichen auf andere Stellen übertragen wird und für die andere rechtliche Grundlagen gelten, und der Auftragsdatenverarbeitung sind unscharf. Dies erschwert eine rechtlich sichere Einschätzung der Zulässigkeit einer Verlagerung von IT-Funktionen. Ähnliches gilt ÖV1 zufolge auch für den Datenschutz und das Ressortprinzip.

„Rechtssicherheit, dass wird jeder bestätigen, spielt eine sehr große Rolle. Wenn man die entsprechenden Rechtsvorschriften [...] mal genauer betrachtet, lassen die Interpretationsspielräume offen. [...] Ein Kernproblem, aus meiner Sicht, stellt das Datenschutzrecht dar. Da sieht man eigentlich relativ schön, dass Datenschutz im föderalen Kontext, in ganz Deutschland, gleich ist, jedes Land den Datenschutz jedoch unterschiedlich interpretiert und auslegt. Von einem eher liberalen Ansatz bis zu einem ganz stringenten Ansatz. Mit dem Datenschutzargument kann man natürlich jede Lösung relativ schnell kaputt machen.“ (ÖV1)

„[...] gemäß des in der Landesverfassung [Anm.: anonymisiert] verankerten Ressortprinzips sind die meisten organisatorischen Kompetenzen in den einzelnen Ressorts verortet. Zudem gilt IT oft nur als prozessunterstützendes Werkzeug, wonach pro Ressort ein passendes Werkzeug vorhanden ist. Hier stellt sich ebenso die Frage, wo das Ressortprinzip verfassungsrechtlich endet. Diese Frage wird meist sehr unterschiedlich beantwortet und müsste einheitlich geklärt werden.“ (ÖV1)

Die rechtlichen Rahmenbedingungen einer Auslagerung auf Ebene der Verwaltung sind komplexer als die für den privaten Sektor. Die unterschiedlichen Auslegungen im Rechtsbereich, die Verwaltungseinheiten vornehmen, erschweren IT-Kooperationen auf Verwaltungsebene und damit auch Kooperationen zwischen öffentlichem und privatem Sektor. Daraus lässt sich die folgende These ableiten:

These 10: Unterschiede in der Rechtsauslegung behindern Kooperationsbestrebungen. Die bestehenden Rechtsvorschriften in den für Kooperationen relevanten Rechtsbereichen lassen häufig Interpretationsspielräume offen. Die daraus resultierenden unterschiedlichen Rechtsauslegungen potentieller Kooperationspartner des öffentlichen Bereichs erschweren eine Einigung

hinsichtlich der Kooperationsform und haben damit einen negativen Einfluss auf die Entscheidung zur Adoption des SSC-Konzeptes.

4 DISKUSSION

Die Ergebnisse der Interviews, die im Rahmen dieser Forschungsarbeit geführt wurden, geben in Kombination mit der vorgenommenen Literaturanalyse einen Überblick über die zentralen Faktoren, welche die Entscheidung der öffentlichen Hand zur Etablierung eines kooperativ mit privaten IT-Dienstleistern betriebenen Shared Service Centers beeinflussen.

Einig waren sich alle Interviewpartner darin, dass es vor dem Hintergrund des sich verschärfenden Fachkräfteproblems und der angespannten öffentlichen Haushaltslage für die öffentliche Verwaltung notwendig ist, den Konsolidierungsbestrebungen im IT-Bereich stärkeren Nachdruck zu verleihen. In diesem Zusammenhang wird von den Befragten auch der Kooperation mit privaten Dienstleistern in Form von öffentlich-privaten Partnerschaften eine wichtige Rolle beigemessen. In Bezug auf das eigene Bundesland wird von ÖV1 jedoch hervorgehoben, dass ÖPP-Bestrebungen im IT-Bereich zunächst die Festlegung erfordern, welche Teile der IT dem hoheitlichen Aufgabenbereich zuzuordnen und damit nicht in Kooperation mit einem privaten Partner bereitzustellen sind. Eine Analyse der IT unter diesem Gesichtspunkt ist jedoch erst für die Zukunft geplant.

Den Interviewergebnissen zufolge werden die Vorteile, die mit einer Konsolidierung der öffentlichen Verwaltungs-IT in Form von SSC und ÖPP verbunden sein können, wahrgenommen. Die regional stark unterschiedlich ausgeprägten Konsolidierungsbestrebungen lassen jedoch darauf schließen, dass die Treiber und Hürden für eine SSC-Einführung regional voneinander abweichen. Dies trifft vermutlich insbesondere auf den in Abschnitt 3.6.2 beschriebenen Aspekt der unterschiedlichen Rechtsauslegungen in den Bundesländern zu. Die bestehenden Rechtsvorschriften in den für Kooperationen relevanten Rechtsbereichen lassen häufig Interpretationsspielräume offen. Dies zeigt sich bereits anhand der Tatsache, dass das Ressortprinzip im IT-Bereich von Land zu Land oder von Kommune zu Kommune unterschiedlich stark ausgeprägt ist (Schwertsik et al. 2011). Entsprechend wird die Frage nach den verfassungsrechtlichen Grenzen des Ressortprinzips meist sehr unterschiedlich beantwortet (ÖV1). Je nach Auslegung werden Kooperationen auf diese Art behindert oder ermöglicht. Dabei darf vermutlich nicht unterschätzt werden, dass die Möglichkeit zur Rechtsauslegung auch genutzt werden kann, um eigene Kompetenzbereiche durch Vermeidung von Kooperationen zu schützen.

Ein weiterer Unterschied im Ländervergleich ergibt sich aus der Organisation der IT-Steuerung, deren Ausgestaltung einen großen Einfluss auf die Überwindung nicht nur der technischen und organisatorischen Hürden einer SSC-Einführung und privater Kooperationen hat, sondern auch auf die Überwindung der Hürden in den Köpfen. Risiken werden vor allem in den Bereichen

Steuerung und Kontrolle des privaten Partners, Abhängigkeit vom privaten Partner aufgrund des Kompetenzverlustes im Zuge eines Personalübergangs und Profitstreben des potentiellen privaten Partners gesehen. Daneben macht die Einführung eines SSC die Migration der in den beteiligten Verwaltungseinheiten bestehenden Applikationslandschaften und organisationale Umstrukturierungen notwendig und erfordert damit eine neue Sichtweise auf die Zusammenarbeit nicht nur zwischen Ressorts, sondern auch zwischen den föderalen Ebenen. Dies verursacht schnell erhebliche Widerstände bei den potentiellen Kooperationspartnern.

Diese Widerstände gilt es zu überwinden. Dazu ist es von Vorteil, über einen CIO zu verfügen, der zur Erfüllung seiner Aufgaben nicht nur mit entsprechenden Haushaltsmitteln, sondern auch mit politischer Verantwortung ausgestattet ist. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass die für den Einführungsprozess und den späteren Betrieb und die Wartung des SSC benötigte Ressourcenallokation erfolgt. Zusätzlich wird gewährleistet, dass während der Einführung unvorhergesehen eintretende Hindernisse leichter bewältigt werden können. Ferner wird es erst mit der Unterstützung von solch einer zentralen Stelle aus möglich, eine strategische Ausrichtung von Innovationsprojekten wie einer SSC-Einführung zu erzielen. Neben der bloßen Signalwirkung, welche die Unterstützung von zentraler Stelle aus an die Kooperationspartner bezüglich der Wichtigkeit der Innovation hat, hilft die strategische Vision auch, bei den Stakeholdern des Einführungsprozesses Widerstände abzubauen und eine positive Grundeinstellung gegenüber der Innovation zu erzeugen (Ramamurthy et al. 2008).

Wie der Fall Lecos Leipzig zeigt, können sich Asymmetrien in der Informationsverteilung und dem Machtverhältnis zwischen den IT-Abteilungen öffentlicher Verwaltungseinheiten und privaten IT-Dienstleistern negativ auf den Erfolg einer Kooperation in Form eines SSC mit einem privaten Partner auswirken. Viele öffentliche IT-Dienstleister und IT-Abteilungen haben nicht die erforderliche Größe, um erfolgreich mit einem privaten Partner im Rahmen einer ÖPP kooperieren zu können. Eine mögliche Lösung für diese Herausforderung stellt ein inkrementeller Konsolidierungsprozess dar. Schwertsik et al. (2011) schlagen vor, in einem ersten Schritt zunächst Service Center innerhalb einer Verwaltungseinheit aufzubauen, um in späteren Entwicklungsstufen Service Center innerhalb der föderalen Ebene zu etablieren und schließlich Ebenen-übergreifend tätig zu werden.

Gemäß des Prinzips *Konfiguration bedingt Koordination* sollte mit der Ressort- und Ebenen-übergreifenden Etablierung von Shared Service Centern eine stärkere Professionalisierung der Steuerung der IT-Leistungserbringung durch die breite Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsmethoden erfolgen. Hierzu gehören eine steuerungsrelevante Produkt- und Prozess-

dokumentationen genauso wie betriebswirtschaftliche Controlling-Instrumente. Diese ermöglichen es den zentralen Entscheidern nicht nur, die Teile der IT-Leistungserstellung zu identifizieren, deren Konsolidierung zur Ausnutzung von Größen- und Verbundeffekten sinnvoll erscheint, sondern erleichtern es auch, die Notwendigkeit für strukturelle und organisatorische Veränderungen im IT-Bereich zu kommunizieren.

Auf diesem Weg kann die öffentliche Verwaltung umfangreiches Erfahrungswissen in Bezug auf den Aufbau und den Betrieb von Shared Service Centern sammeln. Dieses Wissen kann dazu dienen, die wahrgenommenen Unsicherheiten, die mit öffentlich-privaten Partnerschaften im IT-Bereich verbunden werden, abzubauen. Vor dem Hintergrund der, mit öffentlich-privaten IT-Partnerschaften assoziierten Risiken, ist es für private IT-Dienstleister jedoch trotzdem essentiell, stärker in vertrauensbildende Maßnahmen zu investieren. In einem weitergehenden Schritt lässt sich dann prüfen, wie unter Zuhilfenahme privater Partner in öffentlich-privaten Kooperationen eine weitergehende Konsolidierung und Professionalisierung der IT-Leistungsprozesse erreicht werden kann.

5 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Aufbauend auf den Erkenntnissen können sieben normativ formulierte Handlungsempfehlungen formuliert werden, die im Folgenden näher erläutert werden.

1. Vertrauen in die Leistungs- und Kooperationsfähigkeit privater IT-Dienstleister stärken.

Private IT-Dienstleister müssen ihre Entwicklung hin zu einem Kooperationspartner für Shared Service Center der öffentlichen Verwaltung stärker als einen iterativen Prozess begreifen. Stärker noch als bei Unternehmen aus dem privaten Sektor spielt für öffentliche Partner die Beziehungsebene eine Rolle für die Entscheidung für und den Ausbau von Kooperationen. Vertrauen in die Leistungs- und Kooperationsfähigkeit privater IT-Dienstleister ist eine notwendige Voraussetzung auf Seiten des öffentlichen Partners, um öffentlich-private Partnerschaften in Erwägung zu ziehen. Der Aufbau einer vertrauensvollen Kooperationsbeziehung vollzieht sich auf der Ebene der Mitarbeiter, d. h. der Projektteams, durch Interaktion und ist unter Umständen sehr langwierig. Dieser Umstand macht es für private IT-Dienstleister notwendig, das Potential von Ausschreibungen der öffentlichen Hand im Bereich der IT-Dienstleistungen weniger anhand des Projektumfangs (monetär, Grad der Verantwortungsübertragung) als anhand der Möglichkeiten zur Beziehungsbildung zu bewerten. Über die gezielte Akquise vertrauensfördernder Projekte wird ein Prozess der Rollentransformation des privaten IT-Dienstleisters in Gang gesetzt – vom „Begleiter auf Probe“ hin zum potentiellen „Partner mit Verantwortung“.

2. Politischen Sponsor identifizieren und Widerstände auf Mitarbeitererebene abbauen.

Die Einführung eines SSC macht tiefgreifende organisatorische Veränderungen in den beteiligten Verwaltungseinheiten notwendig. Insbesondere dann, wenn Veränderungen die ebenen- oder ressortübergreifende Zusammenarbeit betreffen, bedarf es Entscheidungsträger, die in der Lage sind entsprechende Entscheidungen politisch durchzusetzen oder die notwendige politische Überzeugungsarbeit zu leisten. Die Identifikation eines solchen „Executive Sponsor“ durch private IT-Dienstleister wird damit zu einem wichtigen Faktor für die erfolgreiche Anbahnung von öffentlich-privaten Partnerschaften im IT-Bereich. Das Vorhandensein eines solchen Sponsors ist abhängig von der politischen Agenda und der Phase der aktuellen Legislaturperiode. Ein Zeitpunkt kurz nach einer Wahl ist günstig, um größere organisatorische Veränderungen anzustoßen. Gleichzeitig ist die Identifikation eines Sponsors einfacher, wenn mit den Kooperationsvorteilen kompatible IT-Ziele im Koalitionsvertrag formuliert sind.

Entscheidungsträger mit politischer Verantwortung sind für die Vorbereitung von Entscheidungen die IT betreffend auf die Expertise und Erfahrung ihres IT-Bereichs angewiesen. Die alleinige Anwendung eines Top-Down-Ansatzes birgt entsprechend die Gefahr, innere Widerstände auf Mitarbeiterseite zu verursachen. Organisatorische Veränderungen lassen sich nur schwer gegen den Widerstand auf der Arbeitsebene anbahnen. Private IT-Dienstleister müssen bei den Mitarbeitern die Vorbehalte und die Ängste gegenüber der Kooperation mit privaten IT-Dienstleistern abbauen.

3. Abhängigkeiten öffentlicher Partner gegenüber den privaten Partner reduzieren.

Ein Verhältnis auf Augenhöhe fördert die Bereitschaft der öffentlichen Hand zu Kooperationen mit der Privatwirtschaft. Private IT-Dienstleister müssen daher die Angst potentieller öffentlicher Partner vor der Dominanz des privaten Partners durch Erzeugung von Augenhöhe abbauen. Hierzu müssen drei unterschiedliche Maßnahmen ergriffen werden. Zum einen sind formale Maßnahmen zu entwickeln und transparent zu gestalten, welche die Abhängigkeit des öffentlichen Partners gegenüber dem privaten Partner reduzieren, indem eine Rückabwicklung des Projektes oder der Wechsel des privaten Partners erleichtert wird. Ebenso sollte die Privatwirtschaft gezielt Multi-Sourcing Ansätze verfolgen, um mögliche Abhängigkeiten der öffentlichen Partner eines SSC von vorherein zu vermindern. Darüber hinaus sollten private IT-Dienstleister der öffentlichen Verwaltung Werkzeuge für die formale Steuerung durch die öffentlichen Partner bereitstellen, bspw. in Bezug auf die Überwachung der operativen Leistungserstellung, der Budgeteinhaltung oder der Projektfortschrittskontrolle.

4. Ausarbeitung von Vorgehens- und Steuerungsmodellen, Beteiligungs- und Organisationsstrukturen sowie von Kommunikations- und Wissenstransferprozessen für SSC ÖPP.

Fehlgeschlagene Kooperationen im IT-Bereich zwischen öffentlicher Verwaltung und der Privatwirtschaft dienen als Argument gegen zukünftige Kooperationen. Erfolgreiche öffentlich-private Partnerschaften im IT-Bereich sind rar. Private IT-Dienstleister müssen Faktoren identifizieren, die den Erfolg einer öffentlich-privaten Partnerschaft im IT-Bereich im Allgemeinen und von ÖPP SSC im Besonderen beeinflussen. Diese Faktoren müssen transparent aufbereitet und der öffentlichen Verwaltung zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehört u. a. die Analyse und Erarbeitung von Vorgehensmodellen (insbesondere zur Umsetzung von Personal) und Steuerungsmodellen, von Beteiligungs- und Organisationsstrukturen sowie von Kommunikations- und Wissenstransferprozessen. Diese müssen angepasst auf die Unterschiede der föderalen

Ebenen der öffentlichen Verwaltung spezifiziert werden. Darüber hinaus ist es notwendig, die Gründe für das Scheitern zurückliegender Projekte aufzuarbeiten.

5. Etablierung von Vorzeigeprojekten für IT-SSC nach dem ÖPP-Modell auf allen föderalen Ebenen.

Bisher existieren nur wenige IT-ÖPP, die von Seiten der öffentlichen Verwaltung als erfolgreich angesehen werden. Die organisatorischen, rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen, die private IT-Dienstleister auf den föderalen Ebenen vorfinden, sind teilweise sehr unterschiedlich. Private IT-Dienstleister müssen in Kooperation mit der öffentlichen Verwaltung daher Vorzeigeprojekte für IT-SSC nach dem ÖPP-Modell für alle föderalen Ebenen etablieren. Auf diese Weise können der Nutzen und die Durchführbarkeit von SSC nach dem ÖPP-Modell für unterschiedliche Kontexte demonstriert werden. Dafür ist es notwendig, Pilotierungsmöglichkeiten für kooperativ zwischen öffentlicher Verwaltung und privaten Partnern betriebenen SSC zu identifizieren. Dies beinhaltet die Identifikation von Anwendungsbereichen in der IT der öffentlichen Verwaltung, die sich unter rechtlichen, ökonomischen, organisatorischen und technischen Aspekten besonders für kooperative Leistungserbringung eignen.

6. Beziehungen auf der Managementebene zwischen privaten Dienstleistern und öffentlicher Verwaltung stärken.

Das Versagen der Beziehung zwischen den Vertragspartnern wurde im IT-Outsourcing als einer der Hauptgründe für den Misserfolg von Projekten identifiziert. Weiche Faktoren einer Beziehung wie gegenseitiges Vertrauen, die Kommunikationsqualität und gemeinsames Verständnis sind jedoch nicht nur für die erfolgreiche Projektdurchführung, sondern auch für die erfolgreiche Projektanbahnung essentiell. Diese weichen Faktoren bilden sich auf individueller Ebene zwischen den Projektpartnern. Private IT-Dienstleister müssen diese Relationen stabil halten. Auf Basis einer sozialen Netzwerkanalyse sollten Mechanismen entwickelt werden, die es erlauben, das Wegfallen von Relationen zu kompensieren.

6 ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Im Gegensatz zur bestehenden Forschung zu Erfolgsfaktoren in IT-Kooperationen, die sich vor allem auf die nachvertraglichen Phasen von Kooperationsprojekten in der Privatwirtschaft konzentriert, untersucht diese Forschungsarbeit die der Vertragsunterzeichnung vorgelagerten Phasen. Identifiziert werden die Faktoren einer erfolgreichen Anbahnung einer IT-Kooperation

zwischen privaten Dienstleistern und öffentlicher Verwaltung. Mit Hilfe einer, dieser Forschungsarbeit nachgelagerten, empirischen Validierung des Modells kann dazu beigetragen werden, ein ganzheitliches Bild der Bedingungen zu zeichnen, die den Erfolg von Kooperationsprojekten im IT-Bereich beeinflussen.

Das auf Basis von Experteninterviews und der Literatur entwickelte Adoptionsmodell erlaubt die Vermutung, dass die Entscheidung zur Einführung eines Shared Service Centers unter Beteiligung eines privaten Partners von folgenden Faktoren abhängig ist: demographischer Wandel, Rechtssicherheit, Augenhöhe zwischen privatem und öffentlichem Partner, Erfahrung mit Kooperationen, Organisationsreife, Führungsunterstützung, antizipierte Vorteile, antizipierte Risiken, Komplexität der Implementierung des SSC, Trendstatus von SSC und ÖPP. Die identifizierten Einflussgrößen entstammen jeweils einem bestimmten Kontext, dem der Organisation, der Innovation oder der Organisationsumwelt. Die Adoptionsentscheidung ist entsprechend nicht allein von der Wahrnehmung der Innovation durch die potentiell adoptierende Organisation, sondern auch von den Charakteristika der Organisation selbst wie von Einflüssen aus der Umwelt bestimmt.

Die Ergebnisse helfen IT-Dienstleistern, Strategien für die erfolgreiche Anbahnung von IT-Kooperationsprojekten in der öffentlichen Verwaltung zu entwickeln. Das Verständnis für notwendige Eigenschaften und Kompetenzen ermöglicht es ihnen, Risiken, die ein Scheitern des Engagements zu dieser frühen Phase bedingen können, zu erkennen und gezielt zu managen.

DANKSAGUNG

Die Autoren bedanken sich bei ISPRAT e.V. für die Förderung des Lehrstuhls für Wirtschaftsinformatik der TU München (I17) bei der Arbeit zum Thema Beziehungskompetenzen von IT-Dienstleistern sowie bei den Interviewpartnern für die Unterstützung und die vertrauensvolle Zusammenarbeit.



ISPRAT steht für „Interdisziplinäre Studien zu Politik, Recht, Administration und Technologie“. In dem Förderverein für Forschung in der Verwaltung arbeiten Akteure aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft zusammen. ISPRAT entwirft für die öffentliche Hand praxistaugliche Strategien und Konzepte für die IT-gestützte Verwaltung. ISPRAT berät Politik und Verwaltung in Bund, Ländern und Kommunen und fördert den nationalen wie internationalen Erfahrungsaustausch zur Verwaltungsmodernisierung. Der als Verein organisierte Forschungsverbund hat derzeit rund 50 Mitglieder aus dem öffentlichen und privaten Sektor. ISPRAT ist unabhängig, überparteilich und arbeitet unter der Prämisse der Hersteller-Neutralität strikt im vorwettbewerblichen Bereich.

LITERATUR

- Abrahamson, E. (1991): *Managerial fads and fashions: The diffusion and rejection of innovations*. In: *Academy of Management Review*, Vol. 16 (1991) No. 3, pp. 586-612.
- Ajzen, I. (2002): *Perceived Behavioral Control, Self-Efficacy, Locus of Control, and the Theory of Planned Behavior*. In: *Journal of Applied Social Psychology*, Vol. 32 (2002) No. 4, pp. 665-683.
- Anonymous (2007): *Haushaltsrechtliche und haushaltssystematische Behandlung von ÖPP-Projekten. Bund/Länder-Arbeitsausschuss „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“*, 2007.
- Auinger, K. (2007): *Public Management zwischen Politik und Technologisierung*. In: *Public Observer*, Vol. 5 (2007) No. 45.
- Balling, J.; Gössi, M. (2001): *Mit Shared Services Supportprozesse optimieren: Wie Geschäftseinheiten durch Shared-Service-Center entlastet werden können*. In: *IO Management*, Vol. 70 (2001) No. 9, pp. 21-25.
- Bassellier, G.; Benbasat, I.; Reich, B.H. (2003): *The Influence of Business Managers' IT Competence on Championing IT*. In: *Information Systems Research*, Vol. 14 (2003) No. 4, pp. 317-336.
- Becker, J.; Niehaves, B.; Krause, A. (2009): *Shared services strategies and their determinants: a multiple case study analysis in the public sector*. Paper presented at the Americas Conference on Information Systems.
- Bergeron, B. (2003): *Essentials of Shared Services (Vol. 1)*, John Wiley & Sons, Hoboken 2003.
- Bhattacharya, S. (2007): *Integrate legacy systems into your SOA initiative - Convert legacy applications into SOA-based applications*. <http://www.ibm.com/developerworks/webservices/library/ws-soa-legacyapps/>, accessed at 09.05.2011.
- Bieberstein, N.; Bose, S.; Walker, L.; Lynch, A. (2005): *Impact of service-oriented architecture on enterprise systems, organizational structures, and individuals*. In: *IBM Systems Journal*, Vol. 44 (2005) No. 4, pp. 691-708.
- Bogumil, J. (2005): *Ansätze einer Evaluation von New Public Managementmaßnahmen in ausgewählten OECD Ländern*, 2005.
- Bongard, S. (1994): *Outsourcing-Entscheidungen in der Informationsverarbeitung. Entwicklung eines computergestützten Portfolio-Instrumentariums*, DUV, Wiesbaden 1994.

- Borman, M. (2010a): *Characteristics of a successful shared service centre in the Australian public sector. In: Transforming Government: People Process and Policy, Vol. 4 (2010a) No. 3, pp. 220-231.*
- Borman, M. (2010b): *Characteristics of a successful shared services centre in the Australian public sector. In: Transforming Government: People, Process and Policy, Vol. 4 (2010b) No. 3, pp. 220-231.*
- Brüggemeier, M.; Röber, M. (2011): *Auf dem Weg zu einem neuen Produktionsregime? - Eine Analyse des Zusammenhangs von Steuerung und Arbeitsorganisation im öffentlichen Sektor. In: New Public Service (Vol. 2). Eds.: Koch, R.; Conrad, P.; Lorig, W.H. Gabler, Wiesbaden 2011, pp. 213-245.*
- Cantrell, S.; Harris, J.G.; Davenport, T.H. (2006): *Improving shared service implementation: Adopting lessons from the BPR movement. In: Business Process Management Journal, Vol. 12 (2006) No. 2, pp. 191-205.*
- Cherbakov, L.; Galambos, G.; Harishankar, R.; Kalyana, S.; Rackham, G. (2005): *Impact of Service Orientation at the Business Level. In: IBM Systems Journal, Vol. 44 (2005) No. 4, pp. 653-668.*
- Chwelos, P.; Benbasat, I.; Dexter, A.S. (2001): *Research report: Empirical test of an EDI adoption model. In: Information Systems Research, Vol. 12 (2001) No. 3, pp. 304-321.*
- Cooper, R.B.; Zmud, R.W. (1990): *Information technology implementation research: a technological diffusion approach. In: Management Science, (1990), pp. 123-139.*
- Depietro, R.; Wiarda, E.; Fleischer, M. (1990): *The Context for Change: Organization, Technology and Environment. In: The Processes of Technological Innovation. Eds.: Tornatzky, L.G.; Fleischer, M. Lexington Books, Lexington 1990, pp. 151-175.*
- Devos, G.; Buelens, M.; Bouckenoghe, D. (2007): *Contribution of content, context, and process to understanding openness to organizational change: Two experimental simulation studies. In: The Journal of Social Psychology, Vol. 147 (2007) No. 6, pp. 607-630.*
- Doolin, B.; Troshani, I. (2007): *Organizational Adoption of XBRL. In: Electronic Markets, Vol. 17 (2007) No. 3, pp. 199-209.*
- Dunkel, J.; Kleiner, C. (2007): *Zur Einführung serviceorientierter Architekturen bei Finanzdienstleistern. In: SOA-Expertenwissen – Methoden, Konzepte und Praxis serviceorientierter Architekturen. Eds.: Starke, G.; Tilkov, S. dpunkt.verlag, Heidelberg 2007.*

- Ferstl, O.K.; Sinz, E.J. (2001): *Grundlagen der Wirtschaftsinformatik (Vol. 4)*, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München 2001.
- Fichman, R.G. (1992): *Information technology diffusion: a review of empirical research*. Paper presented at the International Conference on Information Systems
- Fichman, R.G. (2000): *The diffusion and assimilation of information technology innovations*. In: *Framing the Domains of IT Management: Projecting the Future...Through the Past*. Eds.: Zmud, R.W. Pinnaflex Educational Resources, Cincinnati 2000.
- Fichter, K.; Hintemann, R. (2009): *Grundlagen des Innovationsmanagements*, Carl-von-Ossietzky-Univ., Arbeitsbereich Weiterbildung und Bildungsmanagement 2009.
- Fiedler, J.; Peters, J.; Schuppan, T. (2009): *Die Neuordnung öffentlicher Verwaltung durch eine Industrialisierung von Verwaltungsprozessen - Bündelungs-, Industrialisierungs- und Shared Service-Ansätze bei der öffentlichen Leistungserbringung*, 2009.
- Fischer, T.M.; Sterzenbach, S. (2006): *Controlling von Shared Service Centers - Ergebnisse einer empirischen Studie in deutschen Unternehmen*. Friedrich-Alexander-Universität, 2006.
- Fishbein, M.; Ajzen, I. (1975): *Belief, attitude, intention, and behavior: An introduction to theory and research*, Addison-Wesley 1975.
- Foster, I.; Parastatidis, S.; Watson, P.; Mckeown, M. (2008): *How do I model state?: Let me count the ways*. In: *Communications of the ACM*, Vol. 51 (2008) No. 9, pp. 34-41.
- Goldenberg, J.; Lehmann, D.R.; Mazursky, D. (2001): *The idea itself and the circumstances of its emergence as predictors of new product success*. In: *Management Science*, Vol. 47 (2001) No. 1, pp. 69-84.
- Goles, T. (2001): *The impact of the client-vendor relationship on information systems outsourcing success*. Doctoral Thesis, University of Houston 2001.
- Goles, T.; Chin, W.W. (2005): *Information Systems Outsourcing Relationship Factors: Detailed Conceptualization and Initial Evidence*. In: *SIGMIS Database*, Vol. 36 (2005) No. 4, pp. 47-67.
- Goo, J.; Kishore, R.; Rao, H.R.; Nam, K. (2009): *The Role of Service Level Agreements in Relational Management of Information Technology Outsourcing: An Empirical Study*. In: *MIS Quarterly*, Vol. 33 (2009) No. 1, pp. 119-145.
- Gopalakrishnan, S.; Damanpour, F. (1997): *A review of innovation research in economics, sociology and technology management*. In: *Omega*, Vol. 25 (1997) No. 1, pp. 15-28.

- Grover, V.; Cheon, M.J.; Teng, J.T.C. (1994): *A Descriptive Study on the Outsourcing of Information Systems Functions*. In: *Information & Management*, Vol. 27 (1994) No. 1, pp. 33-44.
- Grover, V.; Goslar, M.D. (1993): *The initiation, adoption, and implementation of telecommunications technologies in US organizations*. In: *Journal of Management Information Systems*, Vol. 10 (1993) No. 1, pp. 141-163.
- Guimaraes, T.; Igarria, M.; Lu, M.t. (1992): *The Determinants of DSS Success: An Integrated Model*. In: *Decision Sciences*, Vol. 23 (1992) No. 2, pp. 409-430.
- Hage, J.T. (1999): *Organizational innovation and organizational change*. In: *Annual Review of Sociology*, Vol. 25 (1999), pp. 597-622.
- Hauschildt, J.; Salomo, S. (2011): *Innovationsmanagement (Vol. 5)*, Vahlen, München 2011.
- He, H. (2003): *What is Service-Oriented Architecture?*
<http://www.xml.com/pub/a/ws/2003/09/30/soa.html>, accessed at 2011.09.24.
- Hensen, J. (2006): *Shared Service Center für die Bundesverwaltung*. In: *Verwaltung & Management*, Vol. 12 (2006) No. 4, pp. 177-183.
- Hess, H. (2005): *Aligning technology and business: Applying patterns for legacy transformation*. In: *IBM Systems Journal*, Vol. 44 (2005) No. 1, pp. 25-45.
- Hoberg, P.; Krcmar, H. (2012): *Treiber und Hürden der Einführung von Shared Service Centern in der Verwaltungs-IT*. Paper presented at the *Multikonferenz Wirtschaftsinformatik, Braunschweig*, pp. 863-874.
- Hoberg, P.; Yetton, P.; Leimeister, S.; Krcmar, H. (2013): *Three Antecedent Factors that Shape Successful BPO Contracts*. *13th Conference of the European Academy of Management*. Istanbul.
- Hoch, D.J.; Klimmer, M.; Leukert, P. (2005): *Erfolgreiches IT-Management im öffentlichen Sektor (Vol. 1)*, Gabler, Wiesbaden 2005.
- Hollich, F.; Otter, T.; Scheuermann, H.-D. (2008): *Shared Services - Foundations, Practice and Outlook - A comparison study of Shared Service implementation*, Martin Meidenbauer, München 2008.
- Holtkamp, L. (2008): *Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells*. In: *Der moderne Staat*, (2008) No. 2, pp. 423-446.
- Hwang, H.-G.; Ku, C.-Y.; Yen, D.C.; Cheng, C.-C. (2004): *Critical factors influencing the adoption of data warehouse technology: A study of the banking industry in Taiwan*. In: *Decision Support Systems*, Vol. 37 (2004) No. 1, pp. 1-21.

- Hwang, M.I.; Schmidt, F.L. (2011): *Assessing moderating effect in meta-analysis: A re-analysis of top management support studies and suggestions for researchers*. In: *European Journal of Information Systems*, Vol. 20 (2011) No. 6, pp. 693-702.
- Janssen, M.; Cresswell, A.M. (2005): *An enterprise application integration methodology for e-government*. In: *Journal of Enterprise Information Management*, Vol. 18 (2005) No. 5, pp. 531-547.
- Janssen, M.; Joha, A. (2006): *Motives for Establishing Shared Service Centers in Public Administrations*. In: *International Journal of Information Management*, Vol. 26 (2006), pp. 102-115.
- Jeyaraj, A.; Rottman, J.W.; Lacity, M.C. (2006): *A review of the predictors, linkages, and biases in IT innovation adoption research*. In: *Journal of Information Technology*, Vol. 21 (2006) No. 1, pp. 1-23.
- Joha, A.; Janssen, M. (2010): *Public-private partnerships, outsourcing or shared service centres?: Motives and intents for selecting sourcing configurations*. In: *Transforming Government: People, Process and Policy*, Vol. 4 (2010) No. 3, pp. 232-248.
- Kagelmann, U. (2007): *Shared Services als alternative Organisationsform: Am Beispiel der Finanzfunktion im multinationalen Konzern*. (3 ed.), Gabler, Wiesbaden 2007.
- Kammer, M. (2007): *Die Chance "Public Merger"!* In: *Verwaltung & Management*, Vol. 13 (2007) No. 6, pp. 289-295.
- Kern, T.; Willcocks, L.P. (2002): *Exploring relationships in information technology outsourcing: the interaction approach*. In: *European Journal of Information Systems*, Vol. 11 (2002) No. 1, pp. 3-19.
- Kim, H.-W.; Kankanhalli, A. (2009): *Investigating User Resistance to Information Systems Implementation: A Status Quo Bias Perspective*. In: *MIS Quarterly*, Vol. 33 (2009) No. 3, pp. 567-582.
- Kommune21 (2011): *Wege in die Cloud*. http://www.kommune21.de/meldung_11976, accessed at 21.05.2013.
- Krafzig, D.; Banke, S.; Slama, D. (2006): *Enterprise SOA – Service-Oriented Architecture Best Practices* (Vol. 6), Prentice Hall, New Jersey 2006.
- Krcmar, H. (2010): *Informationsmanagement*. (5 ed.), Springer, Heidelberg 2010.
- Kwon, T.H.; Zmud, R.W. (1987): *Unifying the Fragmented Models of Information Systems Implementation*. In: *Critical issues in information systems research*. Eds.: Boland, R.J.; Hirschheim, R. John Wiley, New York 1987, pp. 227-252.

- Lee, J.-N.; Han, H.-S.; Lee, J.; Seo, Y.-W. (2009): *The Fit between Client IT Capability and Vendor Competence and Its Impact on Outsourcing Success. Americas Conference on Information Systems.*
- Lee, J.-N.; Huynh, M.Q.; Kwok, R.C.-W.; Pi, S.-M. (2003): *IT Outsourcing Evolution: Past, Present, and Future. In: Communications of the ACM, Vol. 46 (2003) No. 5, pp. 84-89.*
- Leimeister, S. (2010): *IT Outsourcing Governance - Client Types and Their Management Strategies (Vol. 1), Gabler, Wiesbaden 2010.*
- Leonard-Barton, D. (1988): *Implementation characteristics of organizational innovations: Limits and opportunities for management strategies. In: Communication research, (1988).*
- Levina, N.; Ross, J.W. (2003): *From the Vendor's Perspective: Exploring the Value Proposition in Information Technology Outsourcing. In: MIS Quarterly, Vol. 27 (2003) No. 3, pp. 331-364.*
- Lucas, H.C. (1978): *Empirical evidence for a descriptive model of implementation. In: MIS Quarterly, Vol. 2 (1978) No. 2, pp. 27-41.*
- Lünendonk (2012): *Lünendonk-Liste 2012: Führende IT-Service-Unternehmen in Deutschland 2011. Lünendonk GmbH, 2012.*
- Martín-Pérez, N.-J. (2008): *Service Center Organisation: Neue Formen der Steuerung von internen Dienstleistungen unter besonderer Berücksichtigung von Shared Services (Vol. 1), Gabler Edition Wissenschaft, Wiesbaden 2008.*
- Masak, D. (2007): *SOA? - Serviceorientierung in Business und Software, Springer, New York 2007.*
- Meyer, B. (2004): *Was ist Wissen? Zum Wissensbegriff im Wissensmanagement: Ein Definitionsversuch. Diskussionspapier des Lehrstuhls Organisations- und Sozialpsychologie (pp. 1-15). Humboldt-Universität zu Berlin.*
- Michell, V.; Fitzgerald, G. (1997): *The IT Outsourcing Market-Place: Vendors and their Selection. In: Journal of Information Technology, Vol. 12 (1997) No. 3, pp. 223-237.*
- Morrison, D.G. (1979): *Purchase intentions and purchase behavior. In: The Journal of Marketing, Vol. 43 (1979) No. 2, pp. 65-74.*
- Müller, T. (2007): *Der Weg zum guten Service. In: SOA-Expertenwissen – Methoden, Konzepte und Praxis serviceorientierter Architekturen. Eds.: Starke, G.; Tilkov, S. dpunkt.verlag, Heidelberg 2007.*

- Nelson, K.M.; Coopriider, J.G. (1996): *The Contribution of Shared Knowledge to IS Group Performance*. In: *MIS Quarterly*, Vol. 20 (1996) No. 4, pp. 409-432.
- Niehaves, B.; Krause, A. (2010): *Shared service strategies in local government—a multiple case study exploration*. In: *Transforming Government: People, Process and Policy*, Vol. 4 (2010) No. 3, pp. 266-279.
- Osner, A. (o.J.): *Kommunale Dienstleistungspartnerschaften durch Shared Services - Mit weniger Ressourcen effektiver verwalten*. Bertelsmann Stiftung, o.J.
- Ostlund, L.E. (1974): *Perceived Innovation Attributes as Predictors of Innovativeness*. In: *Journal of Consumer Research*, Vol. 1 (1974) No. 2, pp. 23-29.
- Pickenaecker, A. (2009): *Erfolg im Team: Shared Services: eine praktische Option der Organisationsgestaltung?* In: *Vitako Aktuell*, (2009) No. 2, pp. 24-25.
- Poppo, L.; Zenger, T. (2002): *Do Formal Contracts and Relational Governance Function as Substitutes or Complements?* In: *Strategic Management Journal*, Vol. 23 (2002) No. 8, pp. 707-725.
- Premkumar, G.; Potter, M. (1995): *Adoption of computer aided software engineering (CASE) technology: an innovation adoption perspective*. In: *ACM SIGMIS Database*, Vol. 26 (1995) No. 2-3, pp. 105-124.
- Premkumar, G.; Ramamurthy, K. (1995): *The Role of Interorganizational and Organizational Factors on the Decision Mode for Adoption of Interorganizational Systems*. In: *Decision Sciences*, Vol. 26 (1995) No. 3, pp. 303-336.
- Premkumar, G.; Ramamurthy, K.; Nilakanta, S. (1994): *Implementation of electronic data interchange: an innovation diffusion perspective*. In: *Journal of Management Information Systems*, Vol. 11 (1994) No. 2, pp. 157-186.
- Premkumar, G.; Roberts, M. (1999): *Adoption of new information technologies in rural small businesses*. In: *Omega*, Vol. 27 (1999) No. 4, pp. 467-484.
- Ramamurthy, K.R.; Sen, A.; Sinha, A.P. (2008): *An empirical investigation of the key determinants of data warehouse adoption*. In: *Decision Support Systems*, Vol. 44 (2008) No. 4, pp. 817-841.
- Rogers, E.M. (2003): *Diffusion of Innovations*. (5 ed.), The Free Press, New York 2003.
- Rudolph, S. (2009): *Servicebasierte Planung und Steuerung der IT-Infrastruktur im Mittelstand: ein Modellansatz zur Struktur der IT-Leistungserbringung*, Gabler, Wiesbaden 2009.
- Schimank, C. (2004): *Shared Service Center*. In: *Controlling*, Vol. 15 (2004) No. 3, pp. 171-172.

- Schimank, C.; Strobl, G. (2002): *Controlling in Shared Services*. In: *Controlling Fortschritte*. Eds.: Gleich, R.; Möller, K.; Seidenschwarz, W.; Stoi, R. Vahlen 2002, pp. 281-303.
- Schneider, B.; Brief, A.P.; Guzzo, R.A. (1996): *Creating a Climate and Culture for Sustainable Organizational Change*. In: *Organizational Dynamics*, Vol. 24 (1996) No. 4, pp. 6-19.
- Schulz, V.; Brenner, W. (2010): *Characteristics of shared service centers*. In: *Transforming Government: People, Process and Policy*, Vol. 4 (2010) No. 3, pp. 210-219.
- Schulz, V.; Hochstein, A.; Uebernicketel, F.; Brenner, W. (2009): *Classification of Shared Service Centers: Insight from the IT Service Industry*. Pacific Asia Conference on Information Systems. Hyderabad.
- Schulz, V.; Übernicketel, F.; Brenner, W. (2008): *Erfolgsmessgrößen bei IT Shared Services*. Multikonferenz Wirtschaftsinformatik (pp. 1001-1015).
- Schuster, M. (2010): *Zwischen Kostendruck und Qualitätsdiskussion - Public Shared Service Center: Langer Weg zu kürzeren Prozessen*. <http://www.egovernment-computing.de/systems/articles/257094/>, accessed at 26.05.2011.
- Schwabe, G.; Majer, A. (2006): *Eine IT-Strategie für die öffentliche Verwaltung*. In: *Handbuch IT in der Verwaltung*. Eds.: Wind, M.; Kröger, D. Springer, Berlin Heidelberg 2006, pp. 147-167.
- Schwertsik, A.R.; Wolf, P.; Krcmar, H. (2011): *Evolution des Public Information Management – Eine Analyse des Standes 2009 in der Bundesrepublik Deutschland*. Projektabschlussbericht des Lehrstuhls für Wirtschaftsinformatik der Technischen Universität München.
- Spender, J.-C. (1996): *Making knowledge the basis of a dynamic theory of the firm*. In: *Strategic management journal*, Vol. 17 (1996), pp. 45-62.
- Stephen, J.; Page, J.; Myers, J.; Watson, D.; Brown, A.; Magee, I. (2011): *System Error - Fixing the Flaws in Government IT*. Institute for Government, 2011.
- Swanson, E.B. (1994): *Information systems innovation among organizations*. In: *Management Science*, Vol. 40 (1994) No. 9, pp. 1069-1092.
- Teo, H.-H.; Tan, B.; Wei, K.-K. (1995): *Innovation diffusion theory as a predictor of adoption intention for financial EDI*. 2nd International Conference on Information Systems. Amsterdam.
- Teo, H.H.; Wei, K.K.; Benbasat, I. (2003): *Predicting intention to adopt interorganizational linkages: An institutional perspective*. In: *MIS Quarterly*, Vol. 27 (2003) No. 1, pp. 19-49.

- Tushman, M. (1977): *A Political Approach to Organizations: A Review and Rationale*. In: *Academy of Management Review*, Vol. 2 (1977) No. 2, pp. 206-216.
- Ulbrich, F. (2010): *Adopting Shared Services in a Public-Sector Organization*. In: *Transforming Government: People, Process and Policy*, Vol. 4 (2010) No. 3, pp. 249-265.
- Ulbrich, F.; Schulz, V.; Brenner, W. (2010): *Generic Management Challenges of Adopting IT-Shared Services*. Paper presented at the Americas Conference on Information Systems.
- Venkatesh, V.; Davis, F.D. (2000): *A theoretical extension of the technology acceptance model: Four longitudinal field studies*. In: *Management Science*, Vol. 46 (2000) No. 2, pp. 186-204.
- von Jouanne-Diedrich, H. (2007): *Die IT-Sourcing-Map: Eine Orientierungshilfe im stetig wachsenden Dschungel der Outsourcing-Konzepte*. <http://www.ephorie.de/it-sourcing-map.htm>, accessed at January 3.2010.
- Walker, G. (1985): *Strategic Sourcing, Vertical Integration and Transaction Costs*. In: *Interfaces*, Vol. 18 (1985) No. 3, pp. 62-73.
- Walker, R.M. (2008): *An Empirical Evaluation of Innovation Types and Organizational and Environmental Characteristics: Towards a Configuration Framework*. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18 (2008) No. 4, pp. 591-615.
- Walther, M. (2010): *Kritische Erfolgsfaktoren für das Kooperationsmanagement in Öffentlich-Privaten Partnerschaften*. In: *Best Practices im Outsourcing*. Eds.: Auerbach, M.; Oecking, C.; Jahnke, R.; Strecker, F.; Weber, M. BITKOM 2010, pp. 269-285.
- Wegener, A. (2007): *Kommunale Dienstleistungspartnerschaften - Mit Shared Services zu einer effektiveren Verwaltung*. Bertelsmann Stiftung, Deutscher Städte- und Gemeindebund, 2007.
- Williamson, O.E. (1981): *The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach*. In: *American Journal of Sociology*, Vol. 87 (1981) No. 3, pp. 548-577.
- Yin, R.K. (2008): *Case study research: Design and methods* (Vol. 5), SAGE Publications 2008.
- Zhang, Z.; Yang, H. (2004): *Incubating Services in Legacy Systems for Architectural Migration*. Paper presented at the Asia-Pacific Software Engineering Conference.
- Zmud, R.W. (1984): *An examination of "push-pull" theory applied to process innovation in knowledge work*. In: *Management Science*, Vol. 30 (1984) No. 6, pp. 727-738.