

Koordination von Akteuren im E-Government

Andreas Kühn / Reinhard Riedl

Kompetenzzentrum Public Management und E-Government
Berner Fachhochschule
Morgartenstrasse 2a
CH-3000 Bern 22
andreas.kuehn@bfh.ch; reinhard.riedl@bfh.ch

Schlagworte: E-Government, E-Taxation, Projekt, Führung, Management, ganzheitlicher Ansatz, Stakeholdermanagement, Boundary Objects

Abstract: An E-Government-Projekten sind verschiedene Akteure beteiligt, deren unterschiedliche Interessen und Ziele die Kooperation und Koordination erschweren. Am Beispiel der österreichischen E-Taxation-Lösung „FinanzOnline“ wird aufgezeigt, wie die Konzepte des „ganzheitlichen Ansatzes“, der „Stakeholderintegration“ und der „Boundary Objects“ für die Führung und das Management der beteiligten Akteure eingesetzt werden können. Aus den Überlegungen zu den drei Konzepten lässt sich ein neuer Ansatz zur Steuerung der Akteure aufzeigen, der den netzwerkartigen Akteurskonstellationen in E-Government-Projekten entspricht.

1. Einleitung

Um den steigenden Anforderungen an die öffentliche Verwaltung unter der Prämisse einer effektiven und effizienten Verwaltungsführung gerecht zu werden, ist die Unterstützung der Verwaltungsarbeit durch Informationstechnik (IT) notwendig. Die IT ermöglicht bestehende Verwaltungsgeschäftsprozesse nicht nur teilweise zu automatisieren, sondern auch zu überdenken und grundsätzlich neu, effizienter und effektiver zu gestalten, was organisationale, prozessuale, rechtliche und kulturelle Veränderungen bedingt.

E-Government-Projekte veranschaulichen diese Veränderungen und die damit verbundenen Herausforderungen beispielhaft. Hier treffen unterschiedliche Akteure aufeinander, die sich hinsichtlich ihrer Fachdisziplin und Fachkultur, ihrer organisationalen Zugehörigkeit, ihrer Aufgaben und damit auch hinsichtlich ihrer Werte, Interessen und Ziele unterscheiden. Eine solche Disparität erschwert sowohl die Koordination als auch die

Kooperation der beteiligten Akteure, was sich negativ auf den Projektverlauf auswirken kann. Einerseits besteht für die Führung solcher Projekte die schwierige Aufgabe, die Akteure entgegen den bestehenden Unterschieden kollektiv auf ein gemeinsames Ziel auszurichten. Andererseits muss das Management sicherstellen, dass eine effektive und effiziente Zusammenarbeit zwischen den Akteuren individuell möglich wird. Diesen Anforderungen entsprechend wird ein Instrumentarium zur Steuerung von Akteuren in E-Government-Projekten benötigt.

Wir untersuchen in dieser Arbeit die Kooperation und Koordination unterschiedlicher Akteure und deren Steuerung in einem E-Government-Projekt am Beispiel der im österreichischen Bundesministerium für Finanzen (BMF) entwickelten E-Taxation-Lösung „FinanzOnline“ (FON). Unter E-Taxation wird die Summe der IT-unterstützten Verwaltungsgeschäftsprozesse im Steuerwesen verstanden. Im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes ist eine transorganisationale Wertschöpfungskette zu betrachten, die alle Aktivitäten einschließt, die in der Verwaltung und bei den Steuerpflichtigen anfallen [MO07].

1.1 Zielsetzung

Unsere Forschungsfrage lautet: „Wie kann das Zusammenwirken aller Akteure in E-Government-Projekten erfolgreich so gesteuert werden, dass *Transparenz* und *Commitment* hoch sind und dass die Akteure soweit möglich *konstruktiv und koordiniert* zur Zielerreichung beitragen?“ Um dafür ein Verständnis zu entwickeln, untersuchen wir die Konzepte „ganzheitlicher Ansatz“, „Stakeholderintegration“ und „Boundary Objects“ am praktischen Beispiel der E-Taxation-Lösung „FinanzOnline“.

1.2 Methodisches Vorgehen

Um Koordination und Kooperation zwischen unterschiedlichen Akteuren in der Entwicklung von FON zu untersuchen, wurde retrospektiv eine Reihe von qualitativen Interviews durchgeführt. Die interviewten Personen waren strategisch oder operativ an der Entwicklung von FON beteiligt. Ferner wurde eine Informationsveranstaltung für IT-Lösungsentwickler beobachtet und verschiedene Gespräche mit externen Stakeholdern geführt. Die Interviews fanden im Herbst 2006 statt und sind in Form von Fallstudien in [Kü07] publiziert. Wir greifen hier einzelne Aspekte der Fallstudien auf

und untersuchen sie hinsichtlich der verwendeten expliziten und impliziten Führungsinstrumente.

2. Ganzheitlicher Ansatz

E-Government-Projekte sehen sich mit einer Reihe von Herausforderungen wie Interoperabilität, Datenschutz oder Umstellung der Arbeitsprozesse konfrontiert, die organisationale, technische, rechtliche und kulturelle Aspekte aufweisen. Um die Projektrisiken zu verringern, empfiehlt es sich vorgängig und begleitend die Perspektiven unterschiedlicher Akteure zu analysieren; denn die Vernachlässigung einer Akteurssicht kann sich negativ auf ein Projekt auswirken [MO07].

Wenn ein Projekt kreative Beiträge unterschiedlicher Akteure verlangt, genügt es nicht „jeden dort abzuholen, wo er steht“. In sehr großen Projekten ist das zudem nur mehr eingeschränkt möglich. Notwendig ist vielmehr, zuerst Stakeholder, Fachdisziplinen und Aufgaben aufeinander abzustimmen, dann die Akteure auf das gleiche Ziel auszurichten und schließlich die Koordination teilweise an die Akteure zu delegieren, damit ein effizientes und effektives gemeinsames Vorgehen ermöglicht wird.

Wir arbeiten seit Längerem mit einem vierdimensionalen Analysemodell, das auf die Erfahrungen aus dem FASME-Projekt [Ri01] zurückgeht und mit dem ganzheitlichen Referenzframework für E-Government von Wimmer [Wi02] verwandt ist, sich aber auf eine führungsorientierte Analyse fokussiert. Es stellt die Heterogenitätsdimensionen in den Vordergrund, die typischerweise zum Scheitern von Projekten führen: Stakeholder, Fachdisziplinen und Aufgaben. Zusätzlich betrachtet es noch die Zeitdimension, weil unsere Erfahrung immer wieder die große Bedeutung von emergenten Lernkurven gezeigt hat.

Diese Sachlichkeit mag verwundern, da es doch um Akteure geht und häufig sogenanntes Allzumenschliches (Angst vor Veränderungen, Machtspiele, Partikularinteressen, Frustration, etc.) Projekte blockiert. Unser Verständnis von Führung (Leadership) ist aber weitgehend kongruent mit jenem von Buckingham [Bu05] und basiert auf der Erfahrung, dass eine Sachorientierung respektive eine sachliche Problemorientierung häufig imstande ist, „verlorene“ Projekte zu retten. Trotzdem ist es natürlich notwendig, die individuellen Sachperspektiven der Akteure nicht nur aus ihrer Stakeholderposition und ihrer fachlichen Ausbildung heraus nachzuvollziehen, sondern auch den situativen Arbeitskontext zu berücksichti-

gen. Deshalb ist die Aufgabendimension Teil unseres Analysemodells, was zudem den Vorteil hat, die Verfolgung des Ziels „weg vom Zuständigkeitsdenken, hin zur Verantwortlichkeit für die Leistungserbringung“ bei der Lösungsentwicklung zu unterstützen. Das Analysemodell ist in Abbildung 1 dargestellt.

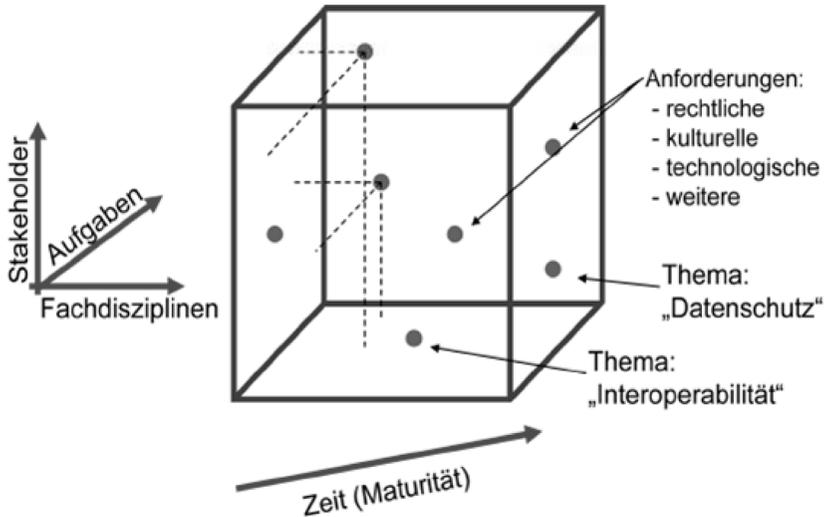


Abbildung 1: Vierdimensionales Analysemodell für E-Government-Projekte

Das Analysemodell betrachtet die Herausforderungen und „Themen“ in E-Government-Projekten aus der Sicht von Führung und Management entlang der vier Dimensionen:

- Dimension „Stakeholder“: Stakeholder-Gruppen sind Akteure mit eigenen Interessen und Zielen und daraus resultierend unterschiedlichen Wert-Sichten auf ein Projekt.
- Dimension „Fachdisziplinen“: In komplexeren Projekten sind in der Regel verschiedene Fachexpertisen notwendig, woraus unterschiedliche Fach-Sichten resultieren.
- Dimension „Aufgaben“: Die Implementierung eines Projekts verlangt die Ausführung sehr unterschiedlicher Aufgaben, die jede für sich eine eigene Aufgaben-Sicht definiert.
- Dimension „Zeit“: Das Verständnis eines Projekts hängt von der einschlägigen Erfahrung ab. Diese entwickelt sich im Projekt weiter und definiert eine Erfahrungs-Sicht.

Unser Analysemodell ermöglicht eine Orientierung über den ganzen Führungsprozess; zuerst bei der vorgängigen Analyse und Planung, später auch bei der teilweisen Delegation der Koordinationsaufgaben an die Akteure.

3. Stakeholderintegration

E-Government-Projekte sehen sich mit einer Vielzahl von Stakeholdern konfrontiert, die vielschichtige und auch konfliktäre Interessen und Ziele verfolgen, welche im Rahmen des Stakeholdermanagements zu behandeln sind [Sc01]. Die Stakeholderintegration ermöglicht es, relevante Bedürfnisse von Stakeholdern frühzeitig zu erkennen und adäquat zu berücksichtigen. Widersprüchliche Interessen und Ziele sind möglichst aufzulösen, um eine bessere Akzeptanz und dadurch eine höhere Nutzung der implementierten Lösungen zu erzielen. Zu diesem Zweck können mittels Stakeholderanalyse die Stakeholder sowie deren Interessen, Ziele, Bedürfnisse und Erwartungen identifiziert werden. Mitchell, Agle und Wood [MAW97] schlagen vor, die Relevanz der einzelnen Stakeholder anhand der Kriterien „Macht“, „Legitimität“ und „Dringlichkeit“ zu beurteilen. Ausgehend von dieser Kategorisierung lassen sich Normstrategien für einzelne Stakeholder festlegen.

Stakeholder	Interessen und Ziele
Bundesministerium für Finanzen	Effizient funktionierende Besteuerungsprozesse inkl. der Möglichkeit der Betrugsbekämpfung sowie eine Vorreiterrolle im E-Government.
Anwender und Steuerpflichtige	Einfache Anwendung von FON (Usability) sowie schnelle und transparente Steuerverfahren.
IT-Dienstleister und Lösungsentwickler	Beratung und Verkauf von IT-Dienstleistungen sowie Lösungen für professionelle Anwender.
Interessenvertreter	Vertretung und Durchsetzung der Interessen ihrer Mitglieder.
Wissenschaft	Zugang zu wissenschaftlichen Daten und/oder Mitgestaltung.

Tabelle 1: Stakeholder und ihre Interessen und Ziele im Projekt „FinanzOnline“

In Tabelle 1 sind in Anlehnung an Makolm und Orthofer [MO07] abstrakte Stakeholdergruppen dargestellt. Die Stakeholderanalyse für FON identifizierte acht konkrete interne Stakeholder innerhalb des BMF, welche unterschiedlichen Abteilungen und Sektionen angehören. Weiter wurden sieben konkrete Interessenvertreter als externe Stakeholder identifiziert. Die Inte-

gration der Stakeholder erfolgte durch ein Multistakeholder-Forum, ein „runder Tisch“, an dem informiert, Ideen diskutiert und Bedürfnisse ausgetauscht wurden. Durch die enge Einbindung der Stakeholder konnten diese als Beta-Tester und die Interessenvertreter für die Durchführung von Schulungen für ihre Mitglieder gewonnen werden.

Wesentlich daran ist, dass zwar von der Führung die Stakeholderinteressen schon in der Projektplanung und Gestaltung antizipiert wurden, aber zusätzlich eine peer-to-peer Kommunikation eine zentrale Rolle im Interessensabgleich einnahm, indem einzelne Akteure am „runden Tisch“ sich der Sichten anderer Akteure bewusst wurden.

4. Boundary Objects

Die in unserem Führungsansatz formulierte Abstimmung zwischen Stakeholdern, Disziplinen und Aufgaben sowie die Ausrichtung auf ein gemeinsames Ziel bedingen die Kooperation und Koordination zwischen den unterschiedlichen Akteuren (Stakeholder und Disziplinen). Das von Star und Griesemer [SG89] beschriebene Konzept der „Boundary Objects“ bildet einen Erklärungsansatz, wie Kooperation und Koordination erfolgen. Daraus lassen sich Erkenntnisse für die Führung und das Management unterschiedlicher Akteure ableiten.

Boundary Objects verbinden zwei oder mehrere „Welten“ (Disziplinen, Fachbereiche oder Organisationsbereiche) miteinander. Als Referenzobjekte – wie etwa Dinge, Ideen, Personen, Dokumente oder Skizzen – über die gesprochen, nachgedacht und gehandelt wird, ermöglichen Boundary Objects den Austausch von Wissen zwischen unterschiedlichen Akteuren. Boundary Objects sind inkonsistent, häufig unlogisch und besitzen keine einheitliche, globale Bedeutung, haben aber in einem konkreten Kontext für den jeweiligen Akteur eine lokale Bedeutung. Dadurch ermöglichen sie die Kooperation und Koordination, auch wenn sich die Akteure „nicht verstehen“ [SG89]. Die Koordination von Akteuren durch Boundary Objects beschreiben Kellogg, Orlikowski und Yates [KOY06] anhand dreier Koordinationspraktiken. Boundary Objects machen die Arbeit und deren Stand für andere Akteure zugänglich („display practice“). Boundary Objects stellen die Arbeit in einer für die anderen Akteure verständlichen Form dar, auch wenn die Bedeutung variiert („representation practices“) und werden mehrfach verwendet, überarbeitet und im Verlauf des Projektes weiterentwickelt und angeglichen („assembly practices“).

5. Führung der Akteure durch Selbstkoordination

Im konventionellen Stakeholdermanagement, das einem Interessensabgleich dient, spielten Boundary Objects bei der Implementierung von FON keine Rolle, wohl aber bei der Koordination von direkt beteiligten Akteuren mit unterschiedlichen Aufgaben und Disziplinen. Sie stellen eine Möglichkeit dar, die Projektführung partiell zu dezentralisieren und partizipativer zu gestalten, ohne die Führungsaufgaben zu vernachlässigen.

Das Komplexitätsmanagement in Echtzeitsystemen gelingt nur, wenn möglichst viel Intelligenz an die Peripherie verteilt wird, damit die zentrale Steuerungseinheit von Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsaufgaben entlastet wird. Diese Beobachtung führt zur Analogie in Form der Frage, wie Führungsintelligenz in netzwerkartigen Projektstrukturen mit einer großen Anzahl von Akteuren, welche teilweise nicht der Hierarchie zugehörig sind, verteilt werden kann. Es liegt die Antwort nahe, dies mittels Boundary Objects zu tun. Die Projektleitung legt dementsprechend die Boundary Objects grundsätzlich fest, überlässt aber ihre Ausgestaltung einem lose geführten, selbstkoordinierenden Prozess, bei dem alle beteiligten Akteure Lernkurven durchlaufen. Dieses Mitgestalten und Lernen führt, wenn die Boundary Objects richtig gewählt wurden, zu einer Ausrichtung der Akteure auf ein gemeinsames Ziel. Szenarien als Boundary Objects können zur Selbstausrichtung eines heterogenen Projektteams führen [Ri01].

Weitere Untersuchungen scheinen vielversprechend, wobei Boundary Objects für alle Dimensionen des Analysemodells wünschenswert sind. Studiert man die aktuelle Praxis, so wird Koordination in aller Regel mit architekturartigen Repräsentationen erreicht, welche entweder top-down vorgegeben oder bottom-up entwickelt werden: Roadmaps zur Koordination in der Stakeholder-Zeit-Ebene, Interaktionsbilder zur Koordination in der Stakeholder-Disziplinen-Ebene und Qualitätsstandards zur Koordination der Fachaufgaben.

6. Konklusion

Die Kooperation und Koordination unterschiedlicher Akteure in E-Government-Projekten wurde anhand der österreichischen E-Taxation-Lösung „FinanzOnline“ untersucht. Die hierzu verwendeten Konzepte des ganzheitlichen Ansatzes, der Stakeholderintegration und der Boundary Objects haben die Herausforderungen für die Führung und das Management unter-

schiedlicher Akteure mit vielschichtigen und teils konfliktären Interessen und Zielen in netzwerkartigen Organisationsstrukturen in Projekten beleuchtet. Traditionelle, an der Hierarchie orientierte Führungsansätze vermögen es nicht, die beteiligten Akteure auf ein gemeinsames Ziel auszurichten sowie Stakeholder, Disziplinen und Aufgabe aufeinander abzustimmen. Das Konzept der Boundary Objects gibt der Führung und dem Management solcher Projekte die Möglichkeit, die Koordination kontrolliert an die Akteure zu delegieren.

7. Literaturverzeichnis

- [Bu05] Buckingham, Marcus: *The One Thing You Need to Know*. Free Press, 2005.
- [KOY06] Kellogg, Katherine C.; Orlikowski, Wanda J.; Yates, JoAnne: *Life in the Trading Zone: Structuring Coordination Across Boundaries in Postbureaucratic Organizations*. In: *Organization Science* 17, No. 1, 2006, pp. 22–44.
- [Kü07] Kühn, Andreas: *Boundary Objects in E-Taxation: A case-based Analysis at the Austrian Federal Ministry of Finance*. In: J. Makolm, G. Orthofer (Eds.); *E-Taxation: State & Perspectives*. Trauner Verlag, Linz, 2007.
- [MAW97] Mitchell, Ronald K.; Agle, Bradley R.; Wood, Donna J.: *Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts*. In: *Academy of Management Review* 22, No. 4, 1997, pp. 853–896.
- [MO07] Makolm, Josef; Orthofer, Gerti: *Holistic Approach, Stakeholder Integration and Trans-Organisational Processes: Success Factors of FinanzOnline*. In: J. Makolm, G. Orthofer (Eds.); *E-Taxation: State & Perspectives*. Trauner Verlag, Linz, 2007.
- [Ri01] Riedl, Reinhard: *Interdisciplinary Engineering of Interstate E-Government Solutions*. In: *Proceedings of the Fourth International Conference on Cognition Technology: Instruments of Mind*. Warwick, 2001.
- [Sc01] Scholl, Hans J.: *Applying Stakeholder Theory to e-Government*. In: *Proceedings of the IFIP Conference on Towards The E-Society*. IFIP Conference Proceedings, Vol. 202. Kluwer B. V., 2001.
- [SG89] Star, Susan L.; Griesemer, James R.: *Institutional Ecology, 'Translations' and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907–39*. In: *Social Studies of Science* 19, No. 3, 1989, p. 393.

[Wi02]

Wimmer, Maria A.: Towards Knowledge Enhanced E-Government: Integration as Pivotal Challenge. Habilitation, Johannes Kepler Universität, Linz, 2002.