

### "Stein-Hardenberg 2.0"? Staatsmodernisierung, Territorialität und verwaltungswissenschaftliche Transformationsforschung

Schuppan, Tino

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schuppan, T. (2011). "Stein-Hardenberg 2.0"? Staatsmodernisierung, Territorialität und verwaltungswissenschaftliche Transformationsforschung. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 4(2), 335-356. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-61104-5>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Tino Schuppan

## „Stein-Hardenberg 2.0“? – Staatsmodernisierung, Territorialität und verwaltungswissenschaftliche Transformationsforschung

### Zusammenfassung

Ausgehend von E-Government und den damit einhergehenden Möglichkeiten der Vernetzung werden Potenziale und Implikationen für die Staats- und Verwaltungsorganisation und deren Transformation herausgearbeitet. Grundlegendes Prinzip der Verwaltung, das durch E-Government und die Vernetzungsmöglichkeiten herausgefordert wird, bildet die Territorialität der Verwaltung. Im Hinblick auf die organisatorische und funktionale Dimension von Territorialität kann Verwaltung und deren Handeln geändert werden. Spezifische Grenzen ergeben sich jedoch hinsichtlich der politischen, juristischen, aber auch der symbolischen Dimension. Deutlich wird, dass es nicht zu einer einfachen Entörtlichung der Verwaltung kommt, die auch nicht wünschenswert wäre. Vielmehr geht es um eine Neukonfiguration von Territorialität, bei der ein realer und ein elektronischer Raum neu aufeinander bezogen werden. Hierdurch wird die Funktionsweise von Verwaltung geändert, was jedoch verwaltungswissenschaftliche Transformationsforschung für E-Government erfordert.

*Schlagworte:* E-Government, Territorialität, Vernetzung, Kfz-Zulassung, Transformation

### Abstract

*„Stein-Hardenberg 2.0“? – Modernization of the State, Territoriality and Administrative Scientific oriented Transformation Research*

Based on e-government and its capacity to create a networked government enabled by ICT new potentials and implications for the state and administrative organization and their transformation will be elaborated. One of the basic principles of public administration which is challenged by networked e-government is territoriality. In an organizational and functional dimension territoriality can be changed. Nevertheless, specific limitations arise in a political, juridical, but also in a symbolic dimension. It becomes obvious, that ICT does not contribute to a simple de-territorialization which would not be desirable from a normative perspective. Rather territoriality is submitted to a re-configuration in that physical aspects and electronic space are applied to one another in new manner. Thereby the functionality of public administration are affected what calls for administrative-scientific based transformation research in the context of e-government.

*Key words:* E-Government, Territoriality, Network, Vehicle Registration, Transformation

## 1. Transformation als verwaltungswissenschaftlicher Kern von E-Government

E-Government hat in Deutschland, aber auch in der internationalen Debatte nur sehr begrenzt Eingang in die verwaltungswissenschaftliche Diskussion gefunden. Eine Analyse einschlägiger internationaler Journale, wie Public Administration, Public Administration Review oder Public Management Review zeigt, dass E-Government nicht nur unterreprä-

sentiert ist, sondern de facto kaum vorkommt. Es gibt zwar Artikel zu Themen wie One Stop Government oder Whole of Government, die aber kaum oder gar nicht auf E-Government oder IT-Aspekte eingehen (vgl. z.B. *Askim et al. 2011, Christensen/Lægveid 2007*). Stattdessen werden solche Ansätze, die systemische Fehler des NPM – wie die Fragmentierung – korrigieren sollen, mitunter als Teil einer „Post-NPM-Bewegung“ deklariert (vgl. z.B. *Wegrich 2011*), obwohl sie eigentlich einen eigenen Modernisierungsstrang darstellen, der teilweise sogar vor dem NPM einsetzte. In diesen Beiträgen wird meist so getan, als ob E-Government nicht existiert, obwohl viele der genannten Reformansätze überhaupt erst durch IT ermöglicht werden. Auch wenn nicht explizit geäußert, so ist bestenfalls zu unterstellen, dass vom Mainstream der Verwaltungs- und Verwaltungsreformforschung E-Government „freundlich ignoriert“ wird, wofür Sender- und Empfängerprobleme gleichermaßen verantwortlich sind (vgl. hierzu *Meijer 2007, Snellen 2007, Lips 2007, Wind 2006*).

Demgegenüber ist festzustellen, dass E-Government in der Literatur und in der Praxis – zumindest in deren Reformrhetorik – vieler westlicher Industriestaaten in den Zusammenhang mit einer Transformation gestellt wird. Ein früher wissenschaftlicher Vertreter, der im Zusammenhang mit dem Internet auf Transformation eingeht, war *Manuel Castells* (1996): In seinem ersten Band der Trilogie zur Netzwerkgesellschaft schreibt er, dass es bei der Nutzung des Internets um Transformation geht, die er darin sieht, die gleichen Dinge anders zu machen („doing the same things different“). In Bezug auf E-Government geht es bei Transformation um die Frage nach der Veränderung von Prinzipien der öffentlichen Leistungserbringung. Auf diesen Aspekt wurde vor allem in E-Government-Strategien diverser angelsächsischer Länder unter Bezugnahme auf IT-basierte Möglichkeiten der Kooperation bereits hinweisen (vgl. z.B. *O’Neill 2009*). So heißt es in der neuseeländischen E-Government-Strategie aus dem Jahr 2003 ([www.e.govt.nz](http://www.e.govt.nz)): „Increasingly, agencies will take a whole-of-government perspective when designing and implementing services. This will involve collaboration with other agencies, ...“ Eine ähnlich gelagerte Ausrichtung hat die britische E-Government-Strategie aus dem Jahr 2005, die ebenfalls neue Formen der Zusammenarbeit bzw. der behördenübergreifenden Vernetzung in den Mittelpunkt stellt (vgl. ausführlich: *Sharif 2008*).

Die Erwartung ist, dass Vernetzung und Zusammenarbeit eine transformatorische Wirkung entwickeln, wenngleich der Transformationsbegriff auch im E-Government-Kontext vielfältig verwendet wird (vgl. z.B. *Zuurmond 2005, Bloomfield/Hayes 2009, S. 461ff.*). *O’Neill* (2009) definiert eine zweite Stufe der Transformation: Danach geht es nicht nur darum, die gleichen Dinge anders zu machen, sondern darüber hinaus andere Dinge zu machen („doing different things“). Änderungen sollen damit so weit durch E-Government ermöglicht werden, dass es zu einer Änderung der Funktionsweise von öffentlicher Verwaltung kommt. Es geht also nicht nur um die Frage, wie man mit E-Government die öffentliche Leistungserbringung neu gestaltet und Geschäftsprozesse nach einem Business Process Reengineering (organisationübergreifend) verändert (*Scholl 2005*), sondern welche grundlegenden strukturellen Veränderungen hiervon ausgehen (können). Der Grundkonflikt liegt darin, dass – wie noch deutlicher werden wird – die E-Government-Potenziale einer Vernetzung offensichtlich mit klassischen Prinzipien der Staats- und Verwaltungsorganisation kollidieren. Fragen sind beispielsweise, inwieweit bestehende Institutionen, wie z.B. Hierarchie oder Zuständigkeit, schon verändert werden und verändert werden könnten. Gibt es zu bisherigen Prinzipien der Verwaltungsorganisation denkbare Äquivalente oder Kompensationen oder ist doch besser Bestehendes bei-

zubehalten? Fragen, wie mit der Vernetzung umzugehen ist, sind jedoch in der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung nicht gänzlich neu, wie beispielsweise die Diskussionen zu Politikverflechtung (*Scharpf/Reissert/Schnabel* 1976), kooperativer Verwaltung (*Benz* 1994) oder die Governance-Diskussion (*Kenis/Schneider* 1996) zeigen. Bei E-Government handelt es sich jedoch um eine spezielle Art der Vernetzung, die von der Produktionsebene ausgeht und deshalb leicht durch das Raster bisheriger verwaltungswissenschaftlicher Perspektiven fällt, jedoch – wie noch zu zeigen sein wird – nicht weniger relevant für die Verwaltungswissenschaften ist.

Um Transformation im Kontext von vernetztem E-Government zu untersuchen, ist auf der Seite der Staats- und Verwaltungsorganisation Territorialität ein guter Ausgangspunkt, denn das Prinzip der Territorialität der Verwaltung kollidiert offensichtlich mit den Möglichkeiten der Vernetzung und der damit einhergehenden Raumüberbrückung. Außerdem ist Territorialität ein staats- und verwaltungsorganisatorisches Basisprinzip, an das eine ganze Reihe von weiteren Prinzipien gekoppelt ist, wie föderale Arbeitsteilung, Selbstverwaltung, Zuständigkeit oder Gewaltenteilung. Als historisch und kulturell tief verwurzeltes Prinzip hat sich Territorialität über Jahrhunderte entwickelt und ist eng an die Staatsentstehung gekoppelt. Als die Herrscher begannen, sesshaft zu werden (vgl. *Benz* 2002, *Mayntz* 1985), war das die Voraussetzung dafür, dass sich Macht in einem Territorium entfalten konnte, woraus sich später das Staatsgebiet entwickelte (vgl. *Graf Vitzthum* 1987, *Benz* 2002, S. 207). Territorialität ist bis heute Grundmuster für die staatliche Binnenstruktur. Es handelt sich mithin um Organisationsprinzipien, die das bis heute fortwirkende napoleonische Verwaltungssystem prägen und in Preußen wesentlich auf die Reformen von Karl Freiherr vom Stein und nach ihm auf Karl August Fürst von Hardenberg von vor über 200 Jahren zurückgehen. Auf sie lassen sich moderne Verwaltungsprinzipien wie das Ressortprinzip oder die kommunale Selbstverwaltung zurückführen. Das heißt, wenn sich territoriale Bezüge der Verwaltung mit E-Government ändern (lassen), so hätte dies Folgewirkungen für weitere Prinzipien der Staatsorganisation, beispielsweise für die kommunale Selbstverwaltung.<sup>1</sup> Eine verwaltungswissenschaftlich wichtige Frage ist daher: Lassen sich die über Jahrhunderte gewachsenen und kulturell fest verankerten Institutionen, wie das der Territorialität durch E-Government verändern oder sind die damit im Zusammenhang stehenden Institutionen gar schon obsolet geworden? Diese Frage kann nicht etwa aus einer Informatiksicht beantwortet werden, obgleich in der Praxis Informatiker bereits an Stellschrauben der Verwaltungsarchitektur arbeiten, was ein Risiko für nicht-erwünschte Nebenwirkungen birgt.

Um einen Beitrag zur Beantwortung der Frage zu leisten, wird zunächst Vernetzung im Kontext von E-Government als gestaltungsorientierte und analytische Hintergrundfolie herausgearbeitet und von anderen Vernetzungsperspektiven der Verwaltungswissenschaften abgegrenzt. Auch wenn es über Vernetzung hinaus weitere Formen und Ausprägungen von E-Government gibt (vgl. *Lenk* 2007, *Schuppan* 2011, *Lenk* in diesem Heft), so weist die durch E-Government ermöglichte Vernetzung besonders hohe Modernisierungspotenziale auf. Danach werden Wirkungen und Wirkungspotenziale in Bezug auf Territorialität mit weiteren Folgewirkungen herausgearbeitet, anhand einer Fallstudie überprüft und weitergehend analysiert. Anschließend werden – ausgehend von unter-

1 Ob und inwieweit diese grundlegenden Prinzipien vor dem Hintergrund von E-Government sich ändern (können) wird in einem dreijährigen Forschungsprojekt am Potsdamer E-Government-Institut untersucht. Das Projekt startete im Juni 2011 unter dem bewusst provokant gewählten Titel „Stein\_Hardenberg\_2.0“.

schiedlichen Disziplinen, die sich mit E-Government beschäftigen und unter Berücksichtigung der Empirie – Kernanforderungen für eine Transformationsforschung für E-Government abgeleitet und diskutiert. Abschließend werden zentrale Aussagen zusammengefasst, und Konturen veränderter Territorialität skizziert.

## 2. Vernetztes E-Government als Modernisierungsansatz

Als Analysehintergrund für neue Formen der Leistungserbringung dienen neue Formen der vernetzten Leistungserstellung. Vernetztes E-Government zeichnet sich generell dadurch aus, dass es durch IT erst ermöglicht (enabling) wird. Die Leistungserstellung ist hochgradig arbeitsteilig, vernetzt, modularisiert und standardisiert, wobei die Steuerung umfassend über Verträge bezogen auf miniaturisierte Service-Bestandteile einer Leistungserbringung erfolgt (vgl. *Brüggemeier/Röber* in diesem Heft). Arbeitsprozesse werden räumlich und organisationsübergreifend auseinandergezogen, um über bestehende Organisationsgrenzen hinaus Effizienz- und Effektivitätspotenziale heben zu können.

Über E-Government hinaus ist das Vernetzungs- oder Netzwerkphänomen auch Gegenstand der Policy-Forschung. Hier wird seit längerem das Netzwerkphänomen in der „Politikproduktion“ beobachtet, weil private, staatliche und/oder halbstaatliche Akteure beim Agenda-Setting und der Politikformulierung zusammenwirken. Der Unterschied von Policy-Netzwerken und E-Government-Vernetzung wird jedoch erst klar, wenn man konsequent von den Geschäftsprozessen (Vorgängen) auf der Arbeitsebene der Verwaltung ausgeht (*Lenk* 2006). Denn IT gestattet es, Geschäftsprozesse räumlich und institutionell so auseinanderzuziehen, dass neue Organisationsformen entstehen, an denen meistens mehr als zwei Akteure bzw. Organisationen, ggf. sektorübergreifend, beteiligt sind (vgl. auch *Brüggemeier/Röber* in diesem Heft). Unterstützt wird die Prozessverteilung durch die Bildung von Modulen, die durch Kapselung von Arbeitsschritten, Aktivitäten und/ oder IT-Funktionen entstehen (vgl. *Picot/Reichwald/Wigand* 2001, S. 230). Module in der öffentlichen Verwaltung können beispielsweise Posteingangsprüfung, formelle Prüfung, Authentifizierung, Bezahlung oder auch Terminvereinbarung sein. Durch Modulbildung werden Aktivitäten entlang einer Prozesskette zusammengefasst, die in sich abgeschlossen sind, jedoch über standardisierte Schnittstellen nach außen interagieren. Hierdurch ist eine feingliedrigere Arbeitsteilung und genaue Abgrenzung von Arbeitsschritten zwischen Organisationen möglich, die in besonderer Weise vernetzte Organisationsformen ermöglichen.

Konkrete Varianten vernetzter Organisationsformen, die seit einiger Zeit auch in der Verwaltungspraxis umgesetzt werden, sind One Stop Government (vgl. hierzu *Hagen/Kubiczek* 2000, *Askim et al.* 2011) und Shared Service Center (*Wind/Schuppan* 2010). Bei One Stop Government kommt es zu einer Aufspaltung der Leistungserbringung in Front und Back-Office über Organisationsgrenzen hinweg. Sie dient wesentlich dazu, Teile (bzw. Module) der öffentlichen Leistungserbringung herauszulösen und an einer Stelle (im Front- Office) zu bündeln, um den Zugang zu öffentlichen Leistungen zu erleichtern, was Kooperation voraussetzt. Dass One Stop Government bereits heute in und zwischen EU-Ländern zu einem gewissen Grad umgesetzt sind, zeigt z.B. die Europäische Dienstleistungsrichtlinie (EU-DLR). Darin ist zwingend vorgesehen, dass Dienstleister aus EU-Staaten alle im Zusammenhang mit der Aufnahme einer Dienstleistungstätigkeit erforderlichen Verfahren und Formalitäten elektronisch und aus der Ferne erledigen können. Da-

für war bis Ende 2009 in jedem EU-Land ein so genannter Einheitlicher Ansprechpartner (EA) zu etablieren, um so einen einheitlichen Zugang für alle Verfahren zu eröffnen, die mit der Aufnahme einer Dienstleistungstätigkeit verbunden sind. Die Notwendigkeit zur vernetzten Zusammenarbeit ergibt sich daraus, dass EA und zuständige Stellen (z.B. insbesondere Kommunen und Kammern) kooperativ Leistungen, ggf. unter Einbeziehung von EU-Institutionen, erbringen.

Bei Shared Service Center – als weitere Spielart vernetzter Organisationsformen – werden Prozessteile zwecks Skaleneffekten (Economies of Scales) über Entfernung hinweg gebündelt. In ihnen werden einzelne und vorzugsweise häufig auftretende Unterstützungsprozesse bzw. Teile davon aus dem Bereich Finanzen, Personal oder IT-Dienste, die bei allen Verwaltungseinheiten gleichermaßen vorkommen, herausgelöst und in einem teilverselbständigten Center zur Erreichung von Größen- und Spezialisierungsvorteilen zusammengefasst (vgl. z.B. *Janssen/Wagenaar* 2004, *Wagenaar* 2006). Dabei bleiben Arbeitsschritte mit Entscheidungsgehalt bei der (einkaufenden) Verwaltungseinheit – wie die Einstellung von Personal –, während die unterstützenden (Teil-)Prozesse wie die Stellenausschreibung oder das Assessment Center durch das Shared Service Center erfolgen. Dabei ist es nur mittels IT möglich, aus ganzen Aufgabenzusammenhängen einzelne Leistungsbestandteile herauszulösen und unabhängig von der räumlichen Entfernung in einem Center zusammenzufassen.

Im Kern stellen die aufgezeigten vernetzten Organisationsformen hohe Anforderungen an die Prozessgestaltung, den IT-Einsatz, die Interoperabilität und die Governance-Struktur, so dass es mit einer reinen Softwareanwendung nicht getan ist. Gemeinsam ist ihnen, dass sie räumliche und organisatorische Grenzen überwinden, so dass Territorialität beeinflusst wird.

### 3. Veränderte Territorialität durch E-Government

Um den Zusammenhang von Vernetzung mit weiteren IT-Funktionen und Territorialität beurteilen zu können, ist die Territorialität der Verwaltung analytisch in einzelne Dimensionen zu zerlegen, die jedoch nicht unabhängig voneinander sind. Territorialität bedeutet ganz allgemein, dass etwas auf einen abgegrenzten Bereich der physischen Erdoberfläche bezogen ist, wie die öffentliche Verwaltung, wobei sich Territorialität analytisch in eine organisatorische, politische, funktionale, symbolische und rechtliche Dimension aufspalten lässt.

#### 3.1 Organisatorische Dimension

Die organisatorische Dimension von Territorialität resultiert aus der Notwendigkeit der Erfüllung von Aufgaben, was arbeitsteilige Strukturen erfordert (vgl. *Mayntz* 1985, S. 14ff.). Deutlich spiegelt sich Territorialität in einer dezentralen Verwaltungsorganisation wider, weil eine Leistungserbringung in der Fläche eines Landes sicherzustellen ist. Dezentrale Organisation kann durch das Modell der Gebietsorganisation oder das der Funktionalorganisation umgesetzt werden (vgl. *Püttner* 2000, S. 73, *Wagner/Blümel* 2001, S. 98), wenngleich im Gebietsorganisationsmodell Territorialität besonders zum Ausdruck kommt. Denn werden möglichst viele Aufgaben an einer Stelle für ein Territorium, z.B.

durch eine Gemeinde wahrgenommen, entsteht eine umfassende Aufgabenverantwortung für das jeweilige (Gemeinde-)Gebiet. Sie muss Mindestgrößen bei der Einwohnerzahl aufweisen, damit die jeweiligen Aufgaben auch wirtschaftlich erbracht werden können (vgl. *Wagener* 1969). Aber auch die Funktionalorganisation hat eine, wenn auch schwächere, territoriale Komponente. Beim Funktionalprinzip liegt die administrative Verantwortung für einen klar abgegrenzten Funktionsbereich bei einer Organisation, um Spezialisierungsvorteile zu erreichen (*Püttner* 2000, S. 73). Aufgaben können, wie die der Bundesagentur für Arbeit, von einer zentralen bis auf eine lokale Ebene wahrgenommen werden (*Wollmann* 2003, S. 596).

Die aufgezeigte organisatorische Dimension von Territorialität kann durch E-Government und Vernetzung in vielfältiger Weise geändert werden. Insbesondere ist es nicht mehr erforderlich, dass alle Aufgabenbestandteile in einer Gemeinde ausgeführt werden. Im Ergebnis ist für die in einer wie auch immer ausgeprägten Shared-Service-Konstruktion abgewickelten Prozesseile nicht mehr die Einwohnerzahl in einer Gebietskörperschaft maßgeblich, weil dieses Kriterium wegen der Bündelung der Leistungserstellung an anderer Stelle irrelevant geworden ist.

Anders ist es, wenn die Gemeinden Front-Office-Funktionen für den physischen Zugang übernehmen. Hierfür ist nach wie vor eine Mindesteinwohnerzahl erforderlich, wenngleich auch hier eine Leistungserbringung über die eigenen Gebietsgrenzen hinaus und damit eine die Territorialität verändernde Wirkung möglich wäre. Aus heutiger Sicht ist festzuhalten, dass der enge Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl in einem Gebiet bezogen auf die Gebietsgröße und effizienter Aufgabenwahrnehmung nicht mehr besteht. Das gilt insbesondere für Prozesseile ohne lokalen Verantwortungsbezug, weil sie nicht mehr unter Beachtung territorialer Gesichtspunkte zu erbringen sind. Gleichzeitig lassen sich physische Front-Office-Funktionen zwecks besseren dezentralen Zugangs auf die Gemeinden übertragen.

### 3.2 Politische Dimension

Historisch entstand die politische Dimension aus der Zentralisierung von Herrschaft und einer sich etablierenden Zentralmacht (*Mayntz* 1985, S. 14ff., S. 18). Wenn Territorialorganisationen, wie Gemeinden, über politische Vertretungsorgane verfügen, sind sie nicht nur administrative Einheiten, sondern haben auch politische Integrationskraft, tragen Verantwortung für das Gemeindegebiet und damit zur Legitimationssicherung bei Entscheidungen bei (vgl. *Czybulka* 1989, S. 68, *Peters* 1949, S. 50, *Schmidt-Eichstaedt* 1994, S. 104, v. *Unruh* 1981, S. 43-44). Damit wird eine Kongruenz von Betroffenen, Territorium und politischer Repräsentation erreicht (*Sideras* 2001, S. 129), was zu einer höheren Akzeptanz bei Bürgern und höherer Legitimation bei der Leistungserbringung führen soll. Durch politische Vertretungsorgane dienen Ebenen, wie etwa die der Kommunen, auch der vertikalen Gewaltenteilung, die über die Legitimationssicherung bei konkreten Entscheidungen hinausgeht.

Entsprechend der politischen Dimension von Territorialität könnten aus Vernetzungssicht nur diejenigen Prozess- bzw. Entscheidungsanteile in einer Gemeinde belassen werden, die auch zwingend einen lokalen Verantwortungsbezug erfordern. So bedürfen beispielsweise bestimmte lokale Planungsentscheidungen einer besonderen örtlichen Legitimation, wenn davon die Bürger im Gemeindegebiet in besonderer Weise betroffen sind.

Alle anderen Prozessteile könnten in anderen Arrangements, wie z.B. Shared Service Center, abwickelt werden, sollten diese effizienter und effektiver als die Ausführung in der Gemeinde sein. Eine reine prozessbezogene Betrachtung ist jedoch nicht ausreichend, da es übergreifende Aspekte einer politischen Dimension gibt, wie z.B. die Gewaltenteilung. Das heißt, in den Strukturen selbst liegt eine hohe politische Rechtfertigung, die sich jedoch nicht aus der Erbringung einer einzelnen konkreten Leistung rechtfertigt, sondern in der Wahrnehmung umfassender Bündel von Aufgaben liegt. Andernfalls wäre kein (ausreichendes) Gegengewicht zu den anderen Ebenen vorhanden. Zumindest wäre diese Funktion bei Vernetzung auch dann erfüllt, wenn die Planung und Steuerung der Leistungserbringung weiterhin durch die jeweilige Kommunalverwaltung vorgenommen wird, wie es auch schon in frühen Überlegungen der Föderalismusökonomie vorgesehen ist (*Ostrom/Tiebout/Warren* 1961). Danach übernimmt die Gemeinde die Rolle als „Einkaufsgemeinde“, muss jedoch nicht notwendigerweise Leistungen selbst erstellen, was im hohen Maße der Idee des Gewährleistungsstaates entspricht (*Brügemeier* 2007). Die Folge ist, dass Verwaltungsstrukturen als Produktionskapazität die primäre Legitimationsbasis für die politischen Strukturen verlieren; wenn beispielsweise die Länder beim Bund Mitsprache reklamieren können, da sie ja schließlich den Vollzug verantworten. Dieser Zusammenhang würde sich verlieren.

### 3.3 Funktionale Dimension

Die funktionale Dimension zielt auf Bereiche des Verwaltungshandelns ab, die aus verwaltungstechnischen Gründen eine physische Präsenz voraussetzen (vgl. *Grunow* 1994, S. 364-365, *Grunow* 2001, S. 279, *Schmid* 1981, S. 41, *Thieme* 1984, S. 88, *Thieme* 1995, S. 27), z.B. zwecks Inaugenscheinnahme, Kontrolle, Begehung, Inspektion oder der händischen Übergabe physischer Objekte (z.B. Urkunden, Dokumente, Siegel etc.). Sachgerechte Verwaltungsentscheidungen erfordern Kenntnisse von Land und Leuten sowie physische Handlungen vor Ort, z.B. durch Außendienstmitarbeiter (*Wagener* 1977, S. 56). Bei Baugenehmigungen bedarf es beispielsweise lokaler Kenntnisse, die nicht nur durch formales Gesetzeswissen bestimmt sind (*Lenk* 2004, S. 66), so dass eine Begehung und persönliche Inaugenscheinnahme notwendig sein kann. Die Festnahme von Verbrechern, die Verteilung von Strafzetteln oder Kontrollen zur Einhaltung von Gesetzen erfordern ebenfalls physische Präsenz. Auch gibt es Aufgaben, die durch eine zu erbringende Dienstleistung einer Person an andere Personen oder an Objekten physische Präsenz voraussetzen, wie Schulunterricht, Sozialarbeit, Feuerwehrdienst oder die Straßenunterhaltung. Hinzu kommen Leistungen, deren Inanspruchnahme nur durch persönliche Interaktion möglich wird, weil sich dadurch erst die zu erbringende Dienstleistung konkretisiert. Das gilt insbesondere dann, wenn mit der Leistungserbringung komplexere Beratungsleistungen verbunden sind oder die Leistungserbringung selbst eine Beratungsleistung darstellt, wie z.B. Sucht- oder Schuldenberatung. Klassisch wird die physische Nähe durch die Standortwahl von Verwaltungsgebäuden sichergestellt, die möglichst leicht für Bürger erreichbar sein sollen (vgl. *Schmid* 1981, S. 41, *Thieme* 1984, S. 77).

Aus Vernetzungs- und IT-Sicht lässt sich eine ganze Reihe von Bestandteilen von Verwaltungsverfahren visualisieren, mit denen eine physische Präsenz zumindest reduziert werden kann und ggf. eine persönliche Inaugenscheinnahme nicht mehr erforderlich ist. Bei Visualisierung werden abstrakte Daten zu Bildern aufbereitet (*Card/Mackinlay/*



*Shneiderman* 1999, S. 7), wie bei Geografischen Informationssystemen (GIS) (*Moody/Bekkers/Kouw* 2010, S. 3, *Lips/Boogers/Wetering* 2000, S. 174). Hierdurch kommt es zu einer bestimmten Art der Territorialisierung, da ein Territorialbezug hergestellt wird, der bisher in dieser Form nicht möglich war. Die Standortbindung nimmt auch bei drahtloser Kommunikation in Verbindung mit mobilen Endgeräten ab, z.B. wenn Mitarbeiter per Laptop Leistungen standortunabhängig vor Ort anbieten oder Außendienste eine Dateneingabe direkt vor Ort vornehmen (vgl. *Scholl et al.* 2007) und mit dem Back-Office vernetzt sind. Weitere IT-Funktionen, die eine persönliche Inaugenscheinnahme reduzieren können, sind Technologien, mit denen sich eine Verbindung zwischen physischer und elektronischer Welt herstellen lässt (vgl. *Snellen/Thaens* 2008), wie z.B. Sensortechnik oder GPS (Global Positioning System). Sensoren können mittels Fühler Eigenschaften der Umwelt oder Umgebung (z.B. Temperatur, Feuchtigkeit, Druck, Schall, Helligkeit oder Beschleunigung) abtasten, in Daten umwandeln, weiterleiten und verarbeiten. Damit wird eine neue Art von Raumbezug hergestellt, der bisher nicht möglich war. Typische Anwendungsfelder für GPS sind Navigationssysteme, die für Routenführung und Positionsbestimmung von Fahrzeugen genutzt werden, z.B. Polizeiautos, Fahrzeuge des öffentlichen Nahverkehrs, Müllautos oder private Kfz zur Erhebung der Kfz-Steuern (z.B. *Snellen/Thaens* 2008, S. 20, *Van Ooijen* 2008, S. 7, *Van Ooijen/Nouw* 2009, S. 78). Allerdings stellt sich bei Medieneinsatz immer auch die Frage, ob und inwieweit weiteres Kontext-Wissen erforderlich ist und durch das jeweils eingesetzte Medium mittransportiert wird, was die Media-Richness-Theorie thematisiert (vgl. u.a. *Daft/Lengel* 1986). Je nach Kommunikationsart ist eine entsprechende Medienauswahl notwendig, so dass die Qualität und Effektivität bei der öffentlichen Leistungserbringung weiterhin gewährleistet ist.

### 3.4 Symbolische Dimension

Schließlich ist bei Veränderungen von Territorialität nicht nur die Formalstruktur zu berücksichtigen, sondern auch eine symbolische Dimension ist für effektives Verwaltungshandeln entscheidend. Denn ein Gemeindegebiet ist nicht nur ein lebloser Verwaltungsbezirk, sondern als Raum sozial und kulturell konstruiert (*Holm* 2004, S. 18ff., *Giddens* 1988, S. 90). Der Raum ist Ort der Aufbewahrung von Tradition und Vergangenheit, so dass generell mit Raum starke Gefühlsqualitäten verbunden sind (*Halbwachs* 1967). Beispielsweise ist der Ortsname einer Gemeinde zentraler Bestandteil kollektiver Raumidentifikation (*Treinen* 1965a, *Treinen* 1965b). Das Territorium und die darin stattfindenden Handlungen vermitteln Sinnbezug, weshalb auch Veränderungen von Verwaltungsgrenzen durch Gemeindegrenzzusammenschlüsse hochgradig emotionalisiert sind (vgl. z.B. *Wagner* 1979, S. 297). Sowohl die Verwaltungsstruktur im Raum wie auch die Handlungen der Verwaltung im Raum sind Bestandteil und Ausgangspunkt komplexer Symbolisierungen: So haben physische Handlungen der Verwaltung, wie die Inspektion, oder die physische Sichtbarkeit der Verwaltung, z.B. auch Verwaltungsgebäude mit ihrer Form und Anordnung, über ihre verwaltungstechnische Funktion hinaus symbolische Bedeutung, mit der die Wirksamkeit des Verwaltungshandelns beeinflusst wird. So ist die physische Präsenz von Polizisten oder Kontrolleuren nicht nur funktional zu verstehen, sondern sie hat auch disziplinierende Wirkung auf Bürger, die zu gesetzeskonformen Verhalten angehalten werden sollen. Auch der physische Gang zum Rathaus und die Pflicht zur

persönlichen Vorsprache können beispielsweise bei Ordnungswidrigkeiten eine disziplinierende Wirkung entfalten, so dass die Symbolik hier auch zur besseren Funktionsweise beiträgt.

Gerade wenn IT zur Veränderung von territorialen Bezügen eingesetzt wird, stellt sich die Frage, wie viel Symbolik und Identifikation in Verwaltungsstrukturen und das in ihnen vorgenommene Verwaltungshandeln eingebaut sind, die für die Wirksamkeit der Leistungserbringung eine Rolle spielen und die unter Umständen durch IT-Einsatz verloren zu gehen drohen. Wenn die Polizeistreife durch eine Kamera ersetzt wird oder physische Kontrollgänge durch Sensoren wegfallen, fällt auch Symbolik weg, die von einer physischen Präsenz ausgeht.

### 3.5 Rechtliche Dimension

Nicht zuletzt sind Territorialität und insbesondere hieraus resultierende Staats- und Verwaltungsorganisationsprinzipien in diversen Gesetzen verankert, wie im Grundgesetz, im Verwaltungsverfahrensgesetz, in Fachgesetzen (z.B. Melderecht, Baurecht) und in der Datenschutzgesetzgebung. Grundgesetzlich ist die kommunale Selbstverwaltung garantiert, die den Kommunen örtliche Allzuständigkeit und damit verbunden umfassende Organisationshoheit, auch für staatlich übertragene Aufgaben zusichert, wenngleich die staatliche Fachaufsicht weiterhin besteht. Das heißt, Kommunen können auch dann über das „Wie“ der Aufgabenausführung entscheiden, wenn es sich um staatliche Aufgaben handelt, die sie im Auftrag der staatlichen Ebenen (Bund oder Land) ausführen. Weiterhin sind in Landesorganisationsgesetzen zum Teil detailliert vertikale Zuständigkeiten mit Bezug zur Territorialität festgelegt, welche Aufgaben Kreis, Gemeinde oder das jeweilige Land wahrnimmt. In der Datenschutzgesetzgebung spielt Territorialität insofern eine Rolle, als ein Austausch von Daten über Gebietsorganisationsgrenzen nur begrenzt möglich ist und zudem das Zweckbindungsprinzip gilt, wonach Daten nur für den Zweck verwendet werden dürfen, für den sie erhoben wurden. Datenschutzfragen stellen sich auch im Zusammenhang mit anderen territorialen Bezügen, z.B. weil bei geografischen Visualisierungen keine zu hohe Bildauflösung zulässig ist, um den Datenschutz zu sichern. Gleiches gilt für die Auswertung von Daten, die so zu erfolgen hat, dass durch Datenverschneidung nicht auf einzelne Personen zurückgeschlossen werden kann oder gar einzelne Personenprofile angefertigt werden können.

Gerade weil Territorialität rechtlich stark verankert ist, sind Änderungen aus juristischer Sicht nicht ohne weiteres möglich. In den letzten Jahren hat es jedoch vor dem Hintergrund von E-Government eine juristische Diskussion und bereits diverse rechtliche Änderungen mit Auswirkungen auf Territorialität gegeben. Grundlegende Themen sind, mit welchen Rechtsfiguren einer geänderten Verantwortlichkeit bei Vernetzung über Verwaltungsgrenzen begegnet werden kann (vgl. *Eifert* 2006), was anstelle einer hierarchischen Legitimationskette zwecks Verantwortungssicherung (vgl. *Mehde* 2010) treten sollte und ob bzw. inwieweit territoriale Zuständigkeiten und damit Verantwortung geändert werden können (*Hill* 2009, S. 349, 354). Allerdings wird mit dem Verbot der Mischverwaltung durch das Bundesverfassungsgericht deutlich, dass dem klassischen Verantwortungsverständnis der Vorrang gilt, zumal das Bundesverfassungsgericht auf das im Grundgesetz festgelegte Rechtsstaatsprinzip Bezug nimmt (vgl. *Mehde* 2010). Für den Bürger muss erkennbar sein, welche Behörde eine Entscheidung trifft, was die Umset-

zung von One Stop Government erschwert (*Mehde* 2010). Oder anders formuliert: Vernetzung hat keinen Verfassungsrang, klare Zuständigkeiten schon. Die Praxis der Rechtssetzung zeigt jedoch auch gewisse Aufweichungen: Auf EU-Ebene sind bereits durch die EU-Dienstleistungsrichtlinie (*Hill* 2009) und national im Verwaltungsverfahrensgesetz gemeinsame Anlaufstellen bzw. einheitliche Stellen vorgesehen, so dass es schon zu gewissen rechtlichen Anpassungen gekommen ist. Ebenfalls als neue Kooperationsform ist im Rahmen der Föderalismusreform 2009 der in Kraft getretene Artikel 91c Grundgesetz zu sehen, der im Bereich der IT u.a. vorsieht, dass Bund und Länder zusammenarbeiten (vgl. ausführlich: *Siegel* 2009). Vor allem betrifft die Zusammenarbeit die Festlegung von Datenformaten und Verfahren zur Datenübertragung zwecks Standardisierung. Man kann zwar hier nicht vom Verfassungsrang der Vernetzung sprechen, weil diese so nicht auf der Prozessebene zwingend ist, aber zumindest stellt der Artikel 91 c GG einen deutlichen Schub in Richtung Vernetzung dar. Insbesondere kann auch vom sonst üblichen Einstimmigkeitsprinzip abgewichen werden, weil eine qualifizierte Mehrheit im IT-Planungsrat vorgesehen ist. Weiterhin ist festgelegt, dass der Bund zur Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder ein Verbindungsnetz errichtet. Durch den neuen Art. 91c GG zeichnet sich ab, dass es im Bereich der Basisinfrastrukturen für E-Government zu Abweichungen von der bisherigen Organisationshoheit und dem damit verbundenen ausschließlichen Örtlichkeitsbezug gekommen ist. Das ist insofern bemerkenswert, da der Verwaltungsföderalismus ein wesentliches Kernmerkmal des deutschen Föderalismus darstellt.

Die Analyse hat gezeigt, dass IT und E-Government territoriale Bezüge der Verwaltung in vielfältiger Weise verändern können. Es gibt sowohl Möglichkeiten der Territorialisierung, z.B. durch Visualisierung wie auch der De-Territorialisierung, so dass die Territorialität auch weiterhin eine starke Bedeutung hat, die zudem hochgradig rechtlich verankert ist. Besonders in der funktionalen Dimension zeigt sich, dass sich in völlig neuer Form und auch vermehrt territoriale Bezüge herstellen, die es bisher nicht gab. In jedem Fall kann sich sowohl die organisatorische Bindung und Standortfixierung verändern als auch der feststehende Zusammenhang zwischen Gebietsgröße und Effizienz. Allerdings wurde auch deutlich, dass Territorialität nicht nur ein formales Konstrukt, sondern auch emotional und politisch bedeutsam ist, so dass bei Veränderungen mit starken Widerständen zu rechnen ist, wie die nachfolgend ausgeführten empirischen Befunde zeigen.

#### 4. Empirische Befunde veränderter Territorialität: Erfahrungen aus dem Kfz-Zulassungsbereich

Im Folgenden werden anhand des Beispiels aus dem Bereich der Kfz-Zulassung E-Government-Potenziale, Umsetzungsschwierigkeiten und Aspekte veränderter Territorialität herausgearbeitet. Die Datenerhebung erfolgte im Rahmen einer Aktions- und Begleitforschung, die von Oktober 2006 bis Juni 2011 stattfand. Während dieser Zeit wurden vier Fokusgruppen-Workshops mit für die Kfz-Zulassung relevanten Stakeholdern, Interviews und diverse interne (Teil-) Evaluierungen durchgeführt. Befragt wurden Projektleiter, Berater, an dem Leistungsprozess beteiligte Verwaltungsmitarbeiter sowie beteiligte IT-Hersteller.

## 4.1 Ausgangslage im Projekt

In Deutschland gab es seit dem Aufkommen von E-Government immer wieder Versuche, das Kfz-Zulassungswesen zu modernisieren. Ein neuerlicher Versuch startete im Rahmen des Deutschland-Online-Projektes im Jahr 2006, wobei die Finanzbehörde des Stadtstaates Hamburg die Federführung übernahm. Ziel des Projektes war es, die Online-Abwicklung der Kfz-Zulassung für Bürger und Unternehmen bis 2010 sicherzustellen, wobei auch die internen Prozesse mittels IT optimiert werden sollten. Das Kfz-Projekt wurde als besonders lohnenswerter Bereich für E-Government und Rationalisierung mit IT angesehen: Denn insgesamt gibt es mehr als 10.000 Verwaltungsmitarbeiter in 450 Behörden auf (kreis-)kommunaler Ebene, die jährlich mehr als 24 Mio. Zulassungsvorgänge (An-, Ab- und Ummeldung) bei einem Fahrzeugbestand von ca. 50 Mio. ausführen. Insgesamt sind am Zulassungswesen alle Verwaltungsebenen in unterschiedlichen Rollen beteiligt. Nach den Regeln der föderalen Arbeitsteilung liegt die Gesetzgebung zwar überwiegend beim Bund, dieser hat jedoch mit dem Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) auch eine eigene Behörde, die u.a. – zusätzlich neben den kommunalen Registern – ein zentrales Fahrzeugregister vorhält. Die Länder führen die Bundesgesetze in eigener Zuständigkeit aus. Sie bedienen sich bei der Aufgabenausführung der Kreisebene bzw. der kreisfreien Städte, um einen ortsnahen Zugang für Bürger sicherzustellen. Im Gegenzug behält sich das Land das Aufsichts- und Weisungsrecht vor, wenngleich die Art der Aufgabenausführung der kommunalen Organisationshoheit unterliegt. Eine weitere Übertragung der Kfz-Zulassung von den Kreisen auf die Gemeinden wurde nicht vorgenommen. Das hätte zwar die physische Erreichbarkeit für Bürger verbessert, jedoch gelten in Deutschland Gemeinden generell als zu klein, um diese Aufgabe wirtschaftlich auszuführen.

Unter Leitung der Freien und Hansestadt Hamburg wurde eine Projektgruppe eingerichtet, die für ganz Deutschland ein zukunftsfähiges Konzept für das Kfz-Zulassungswesen entwickeln sollte. Beteiligte in der Projektgruppe waren Vertreter der Kommunen (aus den Zulassungsbehörden), der Länder sowie des Bundes und der Verbände. Als Spannungsfeld in dem Projekt erwies sich nicht nur der Umstand, dass unterschiedliche Ebenen (Bund, Land, Kreis und teilweise Gemeinden) gleichzeitig in das Projekt involviert waren, sondern auch jeweils unterschiedliche Fachressorts der jeweiligen Ebenen (Finanz-, Verkehrs- und Innenressort), die zum Teil recht unterschiedliche Interessen vertraten. Hinzu kamen weitere Akteure, wie kommunale Verbände, Verbände von privaten Zulassungsdiensten oder Vertreter von Banken und Versicherungen, die in der Konzeptionsphase bereits zeitweise beteiligt waren und wiederum jeweils ihre spezifischen Interessen einbrachten.

## 4.2 Modernisierungsansatz

Bis 2008 wurden mehrere Lösungsansätze diskutiert und entwickelt, wobei der Fokus auf der Online-Abwicklung lag. Schnell wurde den Beteiligten klar, dass die entwickelte Lösung zu einer massiven Veränderung im Hinblick auf die Territorialität führen würde.

Die Herausforderung bestand im Kfz-Wesen darin, physische Bestandteile bzw. Handlungen bei der Aufgabenausführung digital abzubilden, weil sonst eine Online-Lösung bzw. weitergehende Modernisierung von den Beteiligten als nicht möglich angesehen wurde. Dazu zählen das Kfz-Kennzeichen, die Siegelung des Kfz-Kennzeichens, was

als hoheitliche Aufgabe zwingend durch Verwaltungsmitarbeiter des Kreises händisch vorzunehmen ist, sowie papierne Fahrzeugdokumente, bei denen Eintragungen ebenfalls händisch zu erfolgen haben. Für alle physischen Bestandteile wurden Äquivalente konzipiert, mit denen eine Online-Abwicklung möglich sein sollte.

Ein Schlüsselement war das Kennzeichen, das als unmittelbar sichtbarstes Symbol für die Territorialität der gesamten Organisation des Kfz-Zulassungswesens gilt. Denn die Nummerierung der Kennzeichen orientiert sich an den Verwaltungsgrenzen des Kreises und hat für Bürger wie für die Verwaltung in Deutschland eine besonders starke Symbol- und Identifikationskraft mit hoher emotionaler Bedeutung. Geplant war die Einführung eines von der regionalen Zuständigkeit unabhängigen Kennzeichens, wie es auch in anderen europäischen Staaten, z.B. in Spanien oder Belgien, üblich ist. Das hätte z.B. dazu geführt, dass bei einem Umzug in eine andere Stadt/einen anderen Kreis nicht auch das Kennzeichen hätte gewechselt werden müssen, was erhebliche Erleichterungen auf Bürgerseite sowie Einsparungen durch Prozessvereinfachung auf Verwaltungsseite zur Folge gehabt hätte. Dann wäre nur eine Adressänderung erforderlich gewesen, die leicht online abzuwickeln gewesen wäre. Auf eine physische Übergabe und Siegelung des Kennzeichens hätte verzichtet werden können. Ein von der regionalen Nummerierung unabhängiges Kennzeichen war jedoch politisch nicht durchsetzbar, so dass dieser Ansatz noch nicht einmal die Konzeptionsphase erreicht hat. Nicht nur, dass kommunale Verbände vehement gegen die Abschaffung regionaler Kennzeichnung waren, sondern selbst die Bundeskanzlerin hat sich 2007 persönlich dafür eingesetzt, dass die regionale Kennzeichnung erhalten bleibt, nachdem das Thema zum Gegenstand der Boulevardpresse wurde. Es musste daher im Projekt ein neues (elektronisches) Verfahren entwickelt werden, bei dem die regionale Kennzeichnung in der bestehenden Form erhalten bleibt. Dafür wurde 2008 ein auf Transaktionsnummern basierendes System von der Projektgruppe vorgeschlagen, bei der zumindest eine Abmeldung von Fahrzeugen online möglich gewesen wäre, was zehn Millionen Vorgänge jährlich betroffen hätte. Diese Lösung wurde jedoch von Vertretern des Bundesministeriums für Verkehr mit der Begründung abgelehnt, dass sie zu wenig zukunftsorientiert ist und keine moderne technische Lösung sei. Daraufhin wurde von der Projektgruppe ein ambitioniertes Zukunftsszenario erarbeitet, das weiterreichende organisatorische sowie territoriale Änderungen für das gesamte Zulassungswesen bedeutet hätte.

### 4.3 Kfz-Szenario 2020

In dem Zukunftsszenario war u.a. ein elektronisches Kennzeichen mit der Abschaffung physischer Siegel vorgesehen, das fest mit dem Fahrzeug verbunden ist. Denn es gibt bereits Materialien, mit denen auf elektronischem Weg eine Kennzeichenänderung im elektronischen Display möglich ist, so dass hierdurch der Regionalbezug auf elektronischem Weg beibehalten werden kann. Das entwickelte Szenario ging so weit, dass der Fahrzeughalter Änderungen in der Zulassung direkt aus dem Bordcomputer des Kfz kabellos mittels eines chipkartenbasierten Fahrzeugscheins bzw. mit einem elektronischen Personalausweis hätte vornehmen können.

Die Kennzeichen-Träger aus Blech würden durch Displaykennzeichen ersetzt, so dass es bei einer Kennzeichenänderung nicht mehr erforderlich ist, den Träger zu wechseln. Das Display ist dabei so abgesichert, dass es sich nur verändert, wenn Zulassungsprozesse durchgeführt werden. Wenn die Bürger die Zulassungsprozesse nicht selbst durchfüh-

ren können oder wollen, können sie zertifizierte und staatlich beauftragte Organisationen, wie z.B. die technischen Sachverständigenorganisationen, Versicherungsagenten oder Autohäuser nutzen. Lokale Register sollten komplett abgeschafft werden. Ein zentrales Kfz-Zulassungsportal mit weiteren für die Zulassung notwendigen Infrastrukturkomponenten sollte eingerichtet werden, auf das auch die kommunalen Akteure hätten zugreifen können. Damit wäre eine durchgängig elektronische Prozesskette entstanden, womit eine Einbeziehung lokaler Behörden aus Sicht der Beteiligten weitestgehend obsolet geworden wäre. Bestimmte Verwaltungshandlungen wie Zwangsvollstreckungen hätten weiterhin eine physische Präsenz vor Ort erfordert, wenngleich eine Zwangsstilllegung auch elektronisch denkbar gewesen wäre. Zusätzlich hätte die Kopplung diverser elektronischer Register weitere Vereinfachung geboten, was teilweise heute schon umgesetzt ist. Erfolgt beispielsweise eine Kopplung zur Kfz-Steuerrückständerdatei bei der Zollverwaltung, ist sichergestellt, dass nur Kfz zugelassen werden, wenn auch Steuern gezahlt wurden. Das heißt, bei Zulassungsprozessen wird ein automatisierter Abgleich mit diversen Registern vorgenommen, was man als „elektronische Kettenreaktion“ umschreiben könnte, so dass Betrug verhindert wird. Alle Fahrzeuge, deren Kauf über ein Kreditinstitut finanziert wurde, werden in ein Register eingetragen, das vom Bundesverband deutscher Banken geführt wird, so dass die Zulassungsbescheinigung, Teil II (ZB II) in der Papierform als Eigentumsnachweis verzichtbar ist. Auch die Zulassungsbescheinigung, Teil I (ZB I) wird durch ein Register ersetzt. Das bedeutet, dass der Fahrer eines Fahrzeugs nur noch seinen digitalen Personalausweis mitführen müsste. Bei einer Polizeikontrolle oder bei einem Unfall authentifiziert sich der Fahrzeughalter mit seinem elektronischen Personalausweis und erlaubt damit der Polizei und dem Unfallgegner den Zugriff auf erforderliche Einträge in den Registern.

#### 4.4 Ergebnisse

Auch das Zukunftsszenario mit seiner ambitionierten Lösung wurde von den Vertretern des zuständigen Verkehrsministeriums verworfen; diesmal mit der Begründung, dass die Lösung zu unrealistisch sei. Die Ablehnung der ambitionierten Lösung führte 2009 letztlich zu einer weiteren Projektphase, die sich auf pragmatische Schritte beschränkte. Jede Pilotkommune sollte auf ihren weitestgehend territorialen Wirkungskreis auf kommunaler Ebene begrenzte Lösungsansätze erproben, die bei weitestgehender Beibehaltung des bestehenden Systems erfolgt. Beispielsweise haben Autohändler die Möglichkeit, Zulassungsprozesse für ihre Kunden anzustoßen, indem sie beispielsweise eine Datenvoreingabe ausführen. Das aus Metall bestehende Kennzeichen soll dann per Kurierdienst übermittelt werden, wodurch jedoch eine sofortige Zulassung nicht möglich ist. Auch ist es in einigen Bundesländern möglich, dass technische Eintragungen unmittelbar bei den technischen Überwachungsorganisationen in die Zulassungsunterlagen eingetragen werden, so dass nicht mehr unbedingt die Zulassungsstelle aufgesucht werden muss. Im Ergebnis wurde innerhalb des bestehenden territorialen Verwaltungssystems experimentiert. Die Folge: Es sind im Vergleich zur ambitionierten Lösung kaum Verbesserungen für Bürger möglich; auch die wirtschaftlichen Möglichkeiten sind in Anbetracht der Potenziale, die der ambitionierte Lösungsansatz geboten hätte, eher als begrenzt einzuschätzen. Teilweise hat sich durch die Kompromisslösung der Aufwand in den Zulassungsbehörden sogar erhöht, so dass auch erhebliche Einsparungspotenziale verspielt wurden.

## 4.5 Diskussion der Dimensionen veränderter Territorialität

Der Fall verdeutlicht, dass das gesamte Zulassungswesen in seiner bestehenden Form in hohem Maße territorial-lokal organisiert ist. Vor dem Analysehintergrund der unterschiedlichen Dimensionen von Territorialität zeigt sich jedoch, welche Veränderungen vor dem Hintergrund einer IT-Nutzung möglich sind.

Die gegenwärtige Organisation der Erbringung von Kfz-Zulassungsleistungen ist fest auf kreislicher Ebene verankert, die innerhalb der räumlichen Zuständigkeitsgrenzen des Kreises bzw. der kreisfreien Stadt erfolgt. In Anbetracht der aufgezeigten IT-Möglichkeiten besteht jedoch keine Notwendigkeit mehr, den Kreis weiterhin in Zulassungsaufgaben einzubeziehen. Insbesondere könnten erforderliche IT-Anwendungssysteme und Back-Office-Aktivitäten, die nicht direkten Bürgerkontakt erfordern, weitestgehend de-territorialisiert werden, was in dem Szenario 2020 vorgesehen war. Denkbar wäre auch, dass mehrere Kreise ein Shared Service Center einrichten oder die Aufgabenwahrnehmung durch eine Landes- oder eine Bundesbehörde erfolgt. Umgekehrt könnten verbleibende physische Front-Office-Aktivitäten auf die Gemeinden übertragen werden. Denn die Gemeinden müssten demnach nicht die gesamte Leistungserbringung übernehmen, sondern nur die Front-Office-Funktionen, was in der Regel mit geringerem Aufwand verbunden ist, so dass die gemeindliche Leistungsfähigkeit dafür durchaus ausreichend wäre (vgl. *Schuppan/Penning-Poggenbeck* 2003). Dadurch käme es gleichermaßen zu einer Territorialisierung im Sinne einer Dezentralisierung des Front-Office und einer De-territorialisierung durch eine Zusammenführung von Prozessteilen an anderer Stelle in einem Shared Service Center.

Aus Sicht der politischen Dimension von Territorialität hat die Kfz-Zulassung keine besondere Bedeutung, als dass sie zwingend auf kreislicher oder gemeindlicher Ebene ausgeführt werden müsste. Die Zulassungsprozesse basieren weitestgehend auf hochgradig konditionalisiertem Recht nach der „Wenn-Dann-Logik“, so dass ein möglicher Beurteilungs- und Ermessensspielraum bei der Rechtsanwendung eher gering ist. Es gibt auch keinen besonderen lokalen Verantwortungszusammenhang, der nur eine ausschließliche lokale Ausführung innerhalb der Kreisgrenzen rechtfertigen würde, weil etwa lokale Spezifika eine besondere Rolle spielen würden. Dass übergeordnete politische Funktionen wie Gewaltenteilung allein durch eine Herauslösung des Zulassungswesens betroffen wären, ist nicht zu erkennen, insbesondere dann nicht, wenn Gemeinden auch weiterhin Front-Office-Funktionen übernehmen.

Aus Sicht einer funktionalen Dimension von Territorialität steht einer Entörtlichung des Zulassungswesens kaum etwas entgegen. Es sind einige Verwaltungshandlungen erforderlich, die eine Vor-Ort-Präsenz erfordern, wie die Zwangsstilllegungen oder ggf. die Inaugenscheinnahme, wenn technische Änderungen am Kfz vorgenommen werden. Allerdings ist bei technischen Änderungen erheblicher Sachverstand erforderlich, wofür jedoch auch private Träger herangezogen werden können. Bisher erfordern auch die händische Übergabe von physischen Dokumenten, Kennzeichen und Siegelung eine ortsnahe Leistungserbringung. Spätestens mit den technischen Möglichkeiten des Szenarios 2020 würden jedoch die funktionalen Bezüge von Territorialität kompensiert werden können, so dass eine lokale Ausführung nicht mehr erforderlich ist. Das Land hat die Aufgabe der Kfz-Zulassung nur deshalb den Kommunen übertragen, um eine bessere physische Erreichbarkeit für die Bürger sicherzustellen, was spätestens beim ambitionierten Szenario nicht mehr erforderlich wäre.

Deutlich wurde jedoch im Kfz-Wesen die symbolische Funktion. Insbesondere war eine Abschaffung des örtlichen Bezugs beim Kennzeichen nicht möglich; gleiches gilt für die lokalen Register. Die Kommunen waren nicht bereit, „ihre“ Daten aus der Hand zu geben. Die gesamte Organisation und Perzeption des Zulassungswesens steht als Beispiel dafür, wie Registerprozesse einschließlich ihrer gesamten Infrastruktur in Deutschland im hohen Maße territorialisiert sind, wenngleich hierzu in Anbetracht der technischen Möglichkeiten keine Notwendigkeit besteht, so dass Modernisierungspotenziale verschenkt werden. Vor allem aus wirtschaftlichen Gründen wäre rational argumentiert für die Verwaltung wie auch für Bürger zwar eine Änderung sinnvoll und möglich gewesen, jedoch nicht aus symbolischer Sicht. Das traf sowohl für die Bürger, die Politiker wie auch für die kommunalen Verwaltungsmitarbeiter zu. Erschwerend für eine Änderung wirkt die lange historische Entwicklung: Die regionale Kennzeichnung war Anfang des 20. Jahrhunderts deshalb eingeführt worden, weil die Kennzeichenvergabe noch per Karteikarten durchgeführt wurde. Die regionale Kennzeichnung diente dem Zweck, dass ein Kennzeichen nicht versehentlich doppelt vergeben wird, was jedoch auf heutiger IT-Basis überhaupt nicht mehr erforderlich ist.

Juristisch gibt es Zuständigkeitsfixierungen im Kommunalrecht sowie im Straßenverkehrsrecht des Bundes und der Länder, in denen zum Teil detaillierte Vorgaben enthalten sind. Überdies erwiesen sich im Projekt der Umgang mit der Siegelung des Kennzeichens und die Entfernung des Siegels als schwierig. Da die Siegelung selbst ein Verwaltungskakt darstellt, können hierfür nicht ohne weiteres private Dritte herangezogen werden oder die Entsiegelung durch den Bürger selbst vorgenommen werden. Nicht zuletzt spielt der Datenschutz eine Rolle, weil vorgesehen war, Zulassungsvorgänge unabhängig von territorialen Zuständigkeiten zu erbringen.

Insgesamt wurde deutlich, dass die genannten Dimensionen für die Veränderung von Territorialität zu kurz greifen, da nicht nur mangelnde Anreize zur Veränderung des Systems eine Rolle spielen, sondern auch die mikropolitische Ebene starken Einfluss ausübt (vgl. hierzu: *Brüggemeier/Dovifat/Kubisch* 2005). Im Projekt zeigte sich, dass die symbolische und juristische Dimension von Akteuren lediglich aufgegriffen wurde, um eine politische „Drohkulisse“ aufzubauen, um nicht das System ändern zu müssen. Die bestehende Akteurs- und Interessenkonstellation im Zulassungswesen stellt sich insgesamt so dar, dass keine tiefgreifenden Veränderung in naher Zukunft zu erwarten sind. Die Wirkungen wurden von den beteiligten Verwaltungsmitarbeitern auf kommunaler Ebene und den kommunalen Verbänden erkannt und es gab massive Widerstände in den zuständigen Fachministerien. Nicht einmal private Akteure hatten Interesse an einer Veränderung: Beispielsweise sind Versicherungen daran interessiert, territoriale Zuordnungen aufrechtzuerhalten, weil deren Tarifsystem sich an Regionen orientiert. Bei den Kreisen bestand noch die Befürchtung, dass durch die Abgabe der Aufgabe bzw. veränderten Zuständigkeiten (Gebühren-)Einnahmen verloren gehen. Damit wurde schnell deutlich, dass die angedachte Lösung so nicht umsetzbar war. Ein Gesamtansatz („Whole of Government“) für ein grundlegend neues Kfz-Zulassungssystem war damit nicht umsetzbar.



## 5. Anforderungen an eine Transformationsforschung für E-Government

Deutlich wurde, dass die institutionellen Änderungen, hier Territorialität, von einer Arbeitsebene, die sich auf die Prozesse und Informationen stützt, auszugehen haben. Hierfür verwendet der britische Verwaltungswissenschaftler *John Taylor* (1998) die Metapher des Röntgenblicks, weil die unterhalb der Organisationsstrukturen liegenden Informationsströme sichtbar werden, die organisations- bzw. institutionenverändernde Wirkungen entfalten. Unter den Aufbaustrukturen liegende Informations- und Prozessflüsse stoppen nicht zwangsläufig an Organisationsgrenzen (vgl. *Davenport* 1993). Bestehende Organisationsgrenzen werden aufgelöst bzw. neu gezogen (vgl. *Bekkers* 1998). Zwar spielt die Arbeitsebene auch in der Politikwissenschaft eine gewisse Rolle, wie beispielsweise in dem in Deutschland kaum rezipierten Ansatz der *Street Level Bureaucrats* (vgl. *Lipsky* 1980) – allerdings überwiegt hier eine klassische Policy-Sicht (vgl. *Blum/Schubert* 2008): Es wird u.a. festgestellt, dass Verwaltungsmitarbeiter an der Schnittstelle zum Bürger Handlungs- und Interpretationsspielräume haben, die auch der intendierten politischen Absicht zuwiderlaufen können. Nicht nur beim Forschungsobjekt, sondern auch methodisch sind Spezifika zu beachten: Vom Charakter her kann das Zukunftsszenario der Kfz-Zulassung 2020 im weiteren Sinne der in der Wirtschaftsinformatik zu findenden Gestaltungsforschung (vgl. *Fedorowicz/Dias* 2010, *Gericke/Winter* 2009) zugeordnet werden. In der Gestaltungsforschung geht es um das Design von Informationssystemen, bestenfalls in ihrem Zusammenspiel von Mensch/Aufgabe und Technik-Systemen. Es sollen Dinge (Artefakte) geschaffen werden, die menschlichen Zwecken dienen (*March/Smith* 1995, S. 253) und die durch den Menschen geschaffene Probleme lösen (*Hevner/Chatterjee* 2010, S. 5). Transformationsforschung im Kontext von E-Government erfordert insofern verwaltungswissenschaftliche Gestaltungsforschung, weil IT-Anwendungen mit ihren Potenzialen erst in einen Verwaltungskontext – wie das Kfz-Szenario 2020 veranschaulicht – zu setzen sind, was sich nicht „irgendwie“ bei der IT-Nutzung von selbst ergibt (*Lenk* 2007), zumindest nicht so, dass zwangsläufig Transformation eintritt. Um solch einen Möglichkeitsspielraum zu erschließen, wurde in den letzten Jahren im E-Government als eine Methode vermehrt die Szenariomethodik eingesetzt, mit der das Spektrum von Positiv- und Negativszenarien bei der IT-Nutzung für öffentliche Leistungserbringung auf unterschiedlichen Ebenen entwickelt wurde (vgl. *Codagnone/Wimmer* 2007, *Nordfors/Ericson/Lindell* 2006, *Cairns et al.* 2004). Hierdurch bietet sich die Möglichkeit, IT-basierte Zukünfte (Plural!) zu entwickeln, die einen wichtigen Beitrag zu einer Transformationsforschung leisten. Liegen Zukunftsszenarien wie das der Kfz-Zulassung 2020 vor, können hiervon ausgehend weitere Implikationen und Rückwirkungen auf die Prinzipien der Staats- und Verwaltungsorganisation herausgearbeitet werden. Insofern ersetzen Szenarien, pointiert formuliert, (noch) nicht ausreichend „brauchbare“ Empirie.

Gestaltungsforschung steht jedoch konträr zur klassischen Verwaltungsforschung, die sich wegen ihres sozialwissenschaftlichen Bezugs stark auf „Wie-Fragen“ konzentriert (*Orlikowski/Barley* 2001, S. 146), weil sie eher empirisch-erklärend ausgerichtet ist. Soweit sich klassische Verwaltungsforschung überhaupt auf Gestaltung einlässt, werden diesbezüglich Aussagen überwiegend auf empirischer Basis getroffen, was jedoch in Bezug auf Territorialität nicht ausreichend gewesen wäre. Das hat bei Vertretern der Gestaltungsforschung zu der etwas polemischen Aussage geführt, dass mit dieser Art von For-

schung das Auto nach vorn mit Blick in den Rückspiegel gesteuert wird (vgl. *Snel-len/Zuurmond* 1997).

Dabei sind Artefakte als Ergebnisse der Gestaltungsforschung wiederum hilfreich für die empirische Implementations- und Impact-Forschung. Durch das komplexe Zusammenspiel von unterschiedlichen IT-Anwendungen, Organisationssphären und Menschen entstehen in der Verwaltungsorganisation unterschiedliche „Biotop“ (vgl. *Bekkers/Homburg* 2005), so dass nicht-geplante Wirkungen sehr wahrscheinlich sind. Auch aus Gestaltungssicht ist zu empfehlen, solche „Biotop“ zu pflegen, damit Innovationsfähigkeit erhalten bleibt. Allerdings ist eine Impact- bzw. Wirkungsforschung im Sinne einer ausschließlich auf passive Beobachtung reduzierten Technikfolgenabschätzung nicht ausreichend. Zwar deuten sich schon heute an vielen Stellen in der Praxis transformatorische Änderungen in Bezug auf klassische Verwaltungsstrukturen in ersten Ansätzen an, die jedoch weder den möglichen Gestaltungsraum aufzeigen noch systematisch die Grenzen mit den jeweiligen institutionellen Folgewirkungen.

## 6. Territorialität neu denken – Implikationen für die Staats- und Verwaltungsorganisation

Im Ergebnis zeigt sich, dass E-Government eine Territorialisierung als auch eine De-territorialisierung ermöglicht, wenngleich auf völlig unterschiedliche Weise:

- Die Territorialisierung findet statt, indem auf elektronischem Weg eine informationelle Verbindung zur geografischen Oberfläche hergestellt wird, die bisher in dieser Weise nicht möglich war. Hierdurch können z.B. Begehungen durch Verwaltungsmitarbeiter im Verwaltungsgebiet entfallen. Dadurch lassen sich jedoch Prozesse auf der Ausführungsebene zugleich de-territorialisieren, soweit sie keine besondere Symbolik aufweisen.
- De-territorialisierung ist weiterhin möglich, indem auf Basis vernetzter Arbeitsteilung Teile von Prozessen aus dem lokalen Verantwortungsbereich herausgelöst werden (z.B. als Shared Services). Gleichfalls ist eine Territorialisierung durch vernetzte Arbeitsteilung in Form von Dezentralisierung möglich und sinnvoll, wenn hierdurch der physische Zugang erleichtert wird.
- Schließlich wird es auch weiterhin Leistungen geben, die nicht oder nur teilweise digitalisierbar sind und daher physische oder reduzierte physische Präsenz erfordern. Dazu zählen Leistungen beispielsweise in der Pflege, Unterricht, Müll einsammeln, Kinderbetreuung oder bestimmte Polizeidienste. Diese können jedoch durch mobile Anwendungen unterstützt und in ihrer Funktionalität erweitert oder ergänzt werden, so dass deren Back-Office-Funktionen de-territorialisiert werden können. Überdies können bei physischer Leistungsabgabe dazugehörige Steuerungs-, Planungs-, Kontrollprozesse de-territorialisiert werden.

Es wird deutlich, dass es zu einer Neukonfiguration von Territorialität bei entsprechender IT-Nutzung und nicht einfach zu einer Entörtlichung kommen kann. Damit sind die in der Literatur mitunter zu findenden Thesen, dass IT zu einer De-Territorialisierung oder auch Territorialisierung führt, zu allgemein. Sie erinnert letztlich an den Technikdeterminismus der 1970er Jahre, wo es darum ging, ob IT zur Zentralisierung oder Dezentralisierung führt. Vielmehr kommt es darauf an, welche Art von IT in welcher Form in Bezug

auf Territorialität eingesetzt wird, was jedoch Überlegungen verwaltungswissenschaftlicher Art erfordert.

Wie kann sich vor dem Hintergrund der aufgezeigten Möglichkeiten die Organisation der Verwaltung entwickeln? Standortfaktoren für die Verwaltung lassen sich schon heute vor dem Hintergrund der Vernetzungsmöglichkeiten neu bestimmen: Front-Office-Funktionen werden zunehmend mobil, Back-Offices können in periphere Lagen mit geringen Standortkosten, ggf. als Beitrag zur Wirtschaftsförderung in den ländlichen Raum oder ins Ausland verlagert werden. Letzteres ist nicht nur mit einem Verlust von Aufgaben gleichzusetzen, sondern auch die Übernahme von Auslandsaufträgen wäre eine strategische Option, um vorhandene Ressourcen besser auszulasten.

Über funktionale und organisatorische Aspekte hinaus ist aber auch relevant, dass die Kommunalverwaltung übergeordnete strukturelle Funktionen hat, wie Gewaltenteilung, Legitimationssicherung oder auch für Stabilität sorgt. Es handelt sich mithin um Funktionen, die sich nicht ohne weiteres substituieren lassen. Außerdem erfüllen territorial organisierte Strukturen eine Orientierungsfunktion und schaffen Identifikationsmöglichkeiten für Bürger wie für Beschäftigte. Möglicherweise fühlen sich Beschäftigte von in peripheren Lagen befindlichen Shared Service Centern als Mitarbeiter zweiter oder dritter Ordnung, was u.U. erheblichen Einfluss auf deren Motivation, Identifikation und Sinngehalt von Arbeit hätte. Karrieren werden klassisch in Institutionen und nicht in Prozessen gemacht (vgl. ähnlich: *Banner* 2010, S. 77). Das muss keineswegs unabänderlich sein. Empirische Forschung ist gefragt, zumal sich die Praxis der Rechtssetzung, wie z.B. mit dem Artikel 91 c GG schon sichtbar geändert hat.

Es ist zu erforschen, welche Konsequenzen eine veränderte Territorialität für die Staats- und Verwaltungsorganisation hat. In welcher Ausprägung und zu welchem Zweck sind weiterhin staatliche Untergliederungen notwendig? Kann der Bund im Zweifel zukünftig doch besser den „Direktvertrieb“, ggf. mit Hilfe Dritter, d.h. privater od. gemeinnütziger Akteure übernehmen, statt die Leistungserbringung aufwändig über das föderale System „zu spielen“?

Auch für de-territorialisierte Prozessteile sind weiterhin physische Standorte notwendig, weil Verwaltungsleistungen an physischen Orten zu erbringen sind, die jedoch keinen Territorialitätsbezug mehr im bisherigen Sinn aufweisen müssen. Damit gewinnt ein neuer Raumbegriff an Bedeutung, nämlich der Raum der Informations- und Prozessesströme, der den am physischen Raum orientierten Organisationsstrukturen gegenübertritt und ihn dadurch verändert. Der Sinnbezug wäre dann stärker funktional und über elektronische Räume herzustellen, die als Äquivalente der bisherigen Territorialorientierung ebenfalls zu legitimieren sind. Insofern hätte dann Territorialität nur einen neuen „Aggregatzustand“ angenommen. Am Ende einer solchen Entwicklung könnte Territorialorganisation durch die „Produktionseentleerung“ zur „institutionellen Hülle“ werden, die allerdings weiterhin für Sichtbarkeit, Sinnggebung, Legitimation und Verantwortungssicherung sorgt und damit neue Zwecke erfüllt. Dies alles wirft so weitreichende Forschungsfragen auf, deren pointierte Subsumierung unter der Frage „Stein-Hardenberg 2.0“? durchaus gerechtfertigt erscheinen lässt.

## Literatur

- Askim, Jostein/Fimreite, Anne Lise/Moseley, Alice/Pedersen, Lene Holm*, 2011: One-Stop-shops for social Welfare: The Adaptation of an Organizational Form in Three Countries, in: *Public Administration*, doi: 10.1111/j.1467-9299.2011.01933.x (Heruntergeladen am 19. Juni 2011).
- Banner, Gerhard*, 2010: Kann E-Government einen Beitrag zur Staatsmodernisierung leisten?, in: *Verwaltung & Management*, 16, S. 73-78.
- Bekkers, Victor*, 1998: Wiring public organizations and changing organizational jurisdictions, in: *Snel-len, Ignace/van de Donk, Wim* (eds.), *Public administration in an information age*, Amsterdam: IOS Press, S. 57-78.
- Bekkers, Victor/Homburg, Victor*, 2005: E-Government as an Information Ecology, in: *Bekkers, Victor/Homburg, Victor* (eds.), *The Information Ecology of E-Government*, Amsterdam: IOS Press, S. 1-19.
- Benz, Arthur*, 1994: *Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*, Baden-Baden: Nomos.
- Benz, Arthur*, 2002: Die territoriale Dimension von Verwaltung, in: *König, Klaus* (Hrsg.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Baden-Baden: Nomos, S. 207-228.
- Bloomfield, Brian P./Hayes, Niall*, 2009: Power and Organizational Transformation through Technology: Hybrids of Electronic Government, in: *Organization Studies*, 30, S. 461-487.
- Blum, Sonja/Schubert, Klaus*, 2008: *Politikfeldanalyse. Elemente der Politik*, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Brüggemeier, Martin*, 2007: Neue Perspektiven und Forschungsbedarf für einen aufgeklärten Gewährleistungsstaat auf der Basis von E-Government, in: *Verwaltung & Management*, 13, S. 79-85.
- Brüggemeier, Martin/Dovifat, Angela/Kubisch, Doreen*, 2005: Analyse von Innovationsprozessen im Kontext von E-Government – Ein mikropolitischen Arenenmodell, in: *Wirtschaftsinformatik*, 47, S. 344-357.
- Brüggemeier, Martin/Röber, Manfred*, 2011: Auf dem Weg zu einem neuen Produktionsregime? Eine Analyse des Zusammenhangs von Steuerung und Arbeitsorganisation im öffentlichen Sektor, in: *Koch, Rainer/Conrad, Peter/Lorig, Wolfgang H.* (Hrsg.), *New Public Service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung*, 2. Aufl., Wiesbaden: Gabler, S. 213-246.
- Cairns, George/Wright, George/Bradfield, Ron/van der Heijden, Kees/Burt, George*, 2004: Exploring e-government futures through the application of scenario planning, in: *Technological Forecasting and Social Change*, 71, S. 217-238.
- Card, Stuart K./Mackinlay, Jock D./Shneiderman, Ben*, 1999: *Readings in information visualization: using vision to think*, San Francisco: Morgan Kaufmann.
- Castells, Manuel*, 1996: *The information age: economy, society and culture*; Vol. 1: *The rise of the network society*, Cambridge, Mass. [u.a.]: Blackwell.
- Christensen, Tom/Lægreid, Per*, 2007: The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform, in: *Public Administration Review*, 67, S. 1059-1066.
- Codagnone, Cristiano/Wimmer, Maria A.* (Hrsg.), 2007: *Roadmapping eGovernment Research: Visions and Measures towards Innovative Governments in 2020*, Clusone: eGovRTD2020 Project Consortium.
- Czybulka, Detlef*, 1989: *Die Legitimation der öffentlichen Verwaltung unter Berücksichtigung ihrer Organisation sowie der Entstehungsgeschichte zum Grundgesetz*, Heidelberg: Müller Juristischer Verlag.
- Daft, Richard L./Lengel, Robert H.*, 1986: Organizational information requirements, media richness and structural design, in: *Management Science*, 32, S. 554-571.
- Davenport, Thomas*, 1993: *Process Innovation. Reengineering Work through Information Technology*, Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- Eifert, Martin*, 2006: *Electronic Government. Das Recht der elektronischen Verwaltung*, Baden-Baden: Nomos.
- Fedorowicz, Jane/Dias, Martin A.*, 2010: A Decade of Design in Digital Government Research, in: *Government Information Quarterly*, 27, S. 1-8.
- Giddens, Anthony*, 1988: *Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung*, Frankfurt a.M./New York: Campus Verlag.
- Gericke, Anke/Winter, Robert*, 2009: Entwicklung eines Bezugsrahmens für Konstruktionsforschung und Artefaktkonstruktion in der gestaltungsorientierten Wirtschaftsinformatik, in: *Becker, Jörg/Krcmar*,

- Helmut/Niehaves, Björn* (Hrsg.), *Wissenschaftstheorie und gestaltungsorientierte Wirtschaftsinformatik*, Heidelberg: Physica, S. 195-210.
- Graf Vitzthum, Wolfgang*, 1987: Staatsgebiet, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. 1, Grundlagen von Staat und Verfassung, Heidelberg: C.F. Müller, S. 709-732.
- Grunow, Dieter*, 1994: Kommunale Leistungsverwaltung: Bürgernähe und Effizienz; in: *Roth, Roland/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.): *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*, Opladen: Leske + Budrich, S. 362-379.
- Grunow, Dieter*, 2001: Public Services; in: *König, Klaus/Siedentopf, Heinrich* (eds.): *Public Administration in Germany*, Baden-Baden: Nomos, S. 277-289.
- Hagen, Martin/Kubicek, Herbert*, 2000: *One Stop Government in Europe. Results from 11 National Surveys*. Bremen: University of Bremen.
- Halbwachs, Maurice*, 1967: *Das kollektive Gedächtnis*, Stuttgart: Enke.
- Hevner, Alan/Chatterjee, Samir* 2010: *Design Research in Information Systems. Theory and Practice*, Berlin/Heidelberg: Springer.
- Hill, Hermann* 2009: Vom Aufbrechen und der Veränderung der Verwaltungsrechtsordnung – verwaltungswissenschaftliche Perspektiven, in: *Hill, Hermann/Schliesky, Utz* (Hrsg.): *Herausforderung e-Government. E-Volution des Rechts- und Verwaltungssystems*, Baden-Baden: Nomos, S. 349-368.
- Holm, Andrej*, 2004: *Sozialwissenschaftliche Theorien zu Raum und Fläche*, UFZ-Bericht 26, Leipzig: Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung.
- Janssen, Marijn/Wagenaar, René*, 2004: *Developing Generic Shared Services for e-Government*, in: *Electronic Journal of e-Government*, 1, S. 31-38.
- Kenis, Patrick/Schneider, Volker* (Hrsg.), 1996: *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*, Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Lenk, Klaus*, 2004: *Der Staat am Draht: Electronic Government und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung*, Berlin: edition sigma.
- Lenk, Klaus*, 2006: *Geschäftsprozessmanagement im öffentlichen Sektor. Unterschied zur Privatwirtschaft?*, in: *Hill, Hermann* (Hrsg.), *Die Zukunft des öffentlichen Sektors*, Baden-Baden: Nomos, S. 11-21.
- Lenk, Klaus*, 2007: *Reconstructing Public Administration theory from below*, in: *Information Polity*, 12, S. 207-212.
- Lips, Miriam*, 2007: *Does public administration have artefacts?*, in: *Information Polity*, 12, S. 243-252.
- Lips, Miriam/Boogers, Marcel/Weterings, Rodney*, 2000: *Reinventing territory in Dutch local government: Experiences with the development and implementation of GIS in Amsterdam region*, in: *Information Polity*, 6, S. 171-183.
- Lipsky, Michael*, 1980: *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York: Russell Sage Foundation.
- March, Salvatore T./Smith, Gerald F.*, 1995: *Design and natural science research on information technology*, in: *Decision Support Systems*, 15, S. 251-266.
- Mayntz, Renate*, 1985: *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, 3. Aufl., Heidelberg: Müller, Juristischer Verlag.
- Mehde, Veith*, 2010: *Qualitäts- und Prozessorientierung statt Zuständigkeitsdenken? – Zur rechtlichen Herausforderung eines konsequenten E-Government*, in: *Bernd W. Wirtz* (Hrsg.), *E-Government – Grundlagen, Instrumente, Strategien*, Wiesbaden: Gabler, S. 133-152.
- Meijer, Albert*, 2007: *Why don't they listen to us? Reasserting the role of ICT in Public Administration*, in: *Information Polity*, 12, S. 233-242.
- Moody, Rebecca/Bekkers, Victor/Kouw, Matthijs*, 2010: *Virtually Visual. An Assessment of the Influence of the Visual Component of GIS on Cyberinfrastructure in Public Policy-Making*, Paper for TED3, 11-13 February, Ljubljana.
- Nordfors, Lennart/Ericson, Bo/Lindell, Hemming*, 2006: *The Future of eGovernment: Scenarios 2016*, VINNOVA Report VR 2006:11, Stockholm: VINNOVA.
- O'Neill, Rose*, 2009: *E-Government: Transformation of public governance in New Zealand?*, Wellington: Victoria University of Wellington. Online verfügbar unter: [http://e-government.vuw.ac.nz/Publications/Rose\\_Oneill\\_Thesis.pdf](http://e-government.vuw.ac.nz/Publications/Rose_Oneill_Thesis.pdf), Stand: 15. Juni 2011).

- Orlikowski, Wanda J./Barley, Stephen R.*, 2001: Technology and Institutions: What Can Research on Information Technology and Research on Organizations Learn from Each Other?, in: *MIS Quarterly*, 25, S. 145-165.
- Ostrom, Vincent/Tiebout, Charles M./Warren, Robert*, 1961: The Organisation of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry, in: *American Political Science Review*, 55, S. 831-842.
- Peters, Hans*, 1949: *Lehrbuch der Verwaltung*, Berlin: Springer.
- Picot, Arnold/Reichwald, Ralf/Wigand, Rolf T.*, 2001: *Die grenzenlose Unternehmung. Information, Organisation und Management*, 4. Aufl., Wiesbaden: Gabler.
- Püttner, Günter*, 2000: *Verwaltungslehre: ein Studienbuch*, München: C.H. Beck.
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz*, 1976: *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg: Scriptor.
- Schmid, Karl-Rolf*, 1981: *Kommunale Verwaltungsleistungen und ihre interne Verrechnung*, Baden-Baden: Nomos.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd*, 1994: Die Kommunen zwischen Autonomie und (Über-)Regelung durch Bundes- und Landesrecht sowie durch EG-Normen, in: *Roth, Roland/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*, Opladen: Leske + Budrich, S. 95-108.
- Scholl, H. Jochen/Liu, Shuhua/Fidel, Raya/Unsworth, Kristene*, 2007: Choices and Challenges in e-Government Field Force Automation Projects: Insights from Case Studies, *ICEGOV2007*, December 10-13, 2007, Macao, S. 408-416.
- Scholl, H. Jochen*, 2005: Organizational Transformation through E-Government: Myth or Reality?, in: *Wimmer, Maria A./Traummüller, Roland/Grönlund, Åke/Viborg Andersen, Kim* (eds.), *Electronic Government: 4th International Conference, EGOV 2005*, Berlin, Heidelberg: Springer, S. 1-11.
- Schuppan, Tino*, 2011: Informatisierung der Verwaltung, in: *Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4. Aufl, Wiesbaden: VS Verlag, S. 269-279.
- Schuppan, Tino/Penning-Poggenbeck, Jörg*, 2003: *eGovernment im Kfz-Zulassungswesen. Konzeption zur Umsetzung*, KWI-Projektberichte 2, Potsdam: Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam.
- Sharif, Amir M.*, 2008: Transformational Government: What is the shape of things to come? (Invited Viewpoint), in: *Transforming Government: People, Process and Policy*, 2, S. 71-75.
- Sideras, Jörn*, 2001: Konstitutionelle Äquivalenz und Ordnungswahl, in: *Lenel, Hans Otto/Gröner, Helmut/Hamm, Walter et al.* (Hrsg.), *Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 52, Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 103-129.
- Siegel, Thorsten* 2009: E-Government im Grundgesetz: Die Neuregelung des Art. 91c GG, in: *Hill, Hermann/Schliesky, Utz* (Hrsg.), *Herausforderung e-Government. E-Volution des Rechts- und Verwaltungssystems*, Baden-Baden: Nomos, S. 337-348.
- Snellen, Ignace*, 2007: Is “Informatisation” after 20 years still a “corpus alienum” in Public Administration?, in: *Information Polity*, 12, S. 201-206.
- Snellen, Ignace/Thaens, Marcel*, 2008: From e-Government to m-Government: Towards a New Paradigm in Public Administration, Working Paper for Promotion Seminar “Administrative Innovation, International Context and Growth”, January 2008, Bologna.
- Snellen, Ignace/Zuurmond, Arre*, 1997: From Bureacracy to Infocracy: Management through Information Architecture, in: *Taylor, John A./Snellen, Ignace/Zuurmond, Arre* (eds.), *Beyond BPR in Public Administration, Institutional Transformation in an Information Age*, Amsterdam: IOS Press, S. 205-224.
- Taylor, John A.*, 1998: Informatization as X-Ray: What is Public Administration for the Information Age?, in: *Snellen, Ignace/van de Donk, Wim* (eds.), *Public Administration in an Information Age. A Handbook*, Amsterdam: IOS Press, S. 21-32.
- Thieme, Werner*, 1984: *Verwaltungslehre*, Köln: Heymanns.
- Thieme, Werner*, 1995: *Einführung in die Verwaltungslehre*, Köln: Heymanns.
- Treinen, Heiner*, 1965a: Symbolische Ortsbezogenheit: eine soziologische Untersuchung zum Heimatproblem, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 17, S. 73-97.

- Treinen, Heiner*, 1965b: Symbolische Ortsbezogenheit: eine soziologische Untersuchung zum Heimatproblem; Fortsetzung von Heft 1, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 17, S. 254-297.
- v. *Unruh, Georg-Christoph*, 1981: Ursprung und Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung im frühkonstitutionellen Zeitalter, in: *Püttner, Günter* (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Bd. 1, Berlin, Heidelberg: Springer, S. 57-70.
- Van Ooijen, Charlotte*, 2008: Territorialising eGovernment: Institutional Innovation through the use of Location Aware Technologies. Paper for EGPA'08, 3-6 September 2008, Rotterdam.
- Van Ooijen, Charlotte/Nouw, Sjaak*, 2009: Power and Privacy: the Use of LBS in Dutch Public Administration; in: *van Loenen, Bastiaan/Besemer, Jaap W.J./Zevenbergen, Jaap A.* (eds.), *SDI Convergence. Research, Emerging Trends, and Critical Assessment*. Nederlandse Commissie voor Geodesie Netherlands Geodetic Commission 48, Den Haag.
- Wagenaar, René*, 2006: Governance of Shared Service Centers in Public Administration: Dilemma's and Trade-offs. Paper for ICEC'06, August 14-16, 2006, Fredericton (Canada).
- Wagener, Frido*, 1969: Neubau der Verwaltung: Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert, Berlin: Duncker & Humblot.
- Wagener, Frido*, 1977: Der Standort der kommunalen Selbstverwaltung in der Funktionalreform – gemeinsame und unterschiedliche Auffassungen von Kreisen und Gemeinden aus organisatorischer Sicht, in: *Krabs, Otto* (Hrsg.), *Der Standort der kommunalen Selbstverwaltung in der Funktionalreform – gemeinsame und unterschiedliche Auffassungen von Kreisen und Gemeinden*, Köln: Grote, S. 55-75.
- Wagener, Frido*, 1979: Entwicklung des äußeren Aufbaus der öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Zeitschrift für Verwaltung*, 3, S. 289-299.
- Wagener, Frido/Blümel, Willi*, 2001: State Structure and Administration Territories; in: *König, Klaus/Siedentopf, Heinrich* (eds.), *Public Administration in Germany*, Baden-Baden: Nomos, S. 93-104.
- Wegrich, Kai*, 2011: Post-New Public Management, in: *Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard Christoph/Wewer, Christopher* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag, S. 90-98.
- Wind, Martin*, 2006: IT in der Verwaltung – lange Historie, neue Perspektive, in: *Wind, Martin/Kröger, Detlef* (Hrsg.), *Handbuch IT in der Verwaltung*, Berlin, Heidelberg: Springer, S. 3-33.
- Wind, Martin/Schuppan, Tino*, 2010: Der Modellversuch „Vernetzte Verwaltung“. Öffentliche Leistungserbringung in kommunaler Zusammenarbeit durch vernetzte Verwaltung mit Hilfe von IT (E-Government), Abschlussbericht, Bochum: d-NRW.
- Wollmann, Hellmut*, 2003: Coordination in the Inter-governmental Setting, in: *Peters, B. Guy/Pierre, Jon* (eds.), *Handbook of Public Administration*, London: Sage, S. 594-606.
- Zuurmond, Arre*, 2005: Organisational Transformation Through the Internet, in: *Journal of Public Policy*, 25, S. 133-148.

*Anschrift des Autors:*

Prof. Dr. Tino Schuppan, IfG.CC – Institute for eGovernment, Am Neuen Markt 9c,  
14467 Potsdam  
E-Mail: schuppan@ifg.cc