

Treiber und Hürden der Einführung von Shared Service Centern in der Verwaltungs-IT

Patrick Hoberg
Helmut Krcmar

Veröffentlicht in:
Multikonferenz Wirtschaftsinformatik 2012
Tagungsband der MKWI 2012
Hrsg.: Dirk Christian Mattfeld; Susanne Robra-Bissantz



Braunschweig: Institut für Wirtschaftsinformatik, 2012

Treiber und Hürden der Einführung von Shared Service Centern in der Verwaltungs-IT

Patrick Hoberg

fortiss GmbH, An-Institut der Technischen Universität München,
80805 München, E-Mail: hoberg@fortiss.org

Helmut Krcmar

Technische Universität München, Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik,
85748 Garching b. München, E-Mail: krcmar@in.tum.de

Abstract

Der öffentliche Sektor steht dem Konzept eines partnerschaftlich von öffentlicher Hand und privaten Dienstleistern betriebenen Shared Service Centers (SSC) im IT-Bereich trotz steigenden Kosten- und Leistungsdrucks und dem Erfordernis einer verstärkten Service- und Kundenorientierung zurückhaltend gegenüber. Bisher fehlt ein zusammenhängendes Bild der Einflussfaktoren auf die Entscheidung zur Einführung eines SSC in der öffentlichen Verwaltung. Auf Basis der Adoptions- und Diffusionsforschung wird ein konzeptuelles Forschungsmodell entwickelt, welches Treiber und Hürden der Adoptionsentscheidung abbildet. Das Modell unterscheidet zwischen organisations-, innovations- und umgebungs-spezifischen Faktoren. Es legt die Grundlage für eine zukünftige empirisch-quantitative Untersuchung.

1 Einleitung

Aufgrund der föderalen Struktur in der öffentlichen Verwaltung mit ihren horizontalen und vertikalen Gliederungsebenen wird eine Vielzahl von IT Services von vielen Behörden in Deutschland in gleicher oder ähnlicher Art und Weise erbracht. Vor dem Hintergrund eines steigenden Kosten- und Leistungsdrucks [44] sowie des Bedarfs nach stärkerer Service- und Kundenorientierung (Stichwort: One-Stop-Government) wird es für die öffentliche Verwaltung erforderlich, sich auf ihre Kernaufgaben und Kernkompetenzen zu konzentrieren und institutionsübergreifende Leistungen zu zentralisieren, um Größen- und Verbundeffekte zu realisieren [17; 40]. Wie auch im privatwirtschaftlichen Umfeld rückt in einem solchen Spannungsfeld die IT in den Fokus. Oft wird sie als Kostenfaktor mit schwer quantifizierbarem Geschäftswertbeitrag wahrgenommen, der Geschäftsabläufe und Fachverfahren unterstützen

soll. Daneben kommt der IT aber auch die Rolle des Enablers zu, der es ermöglicht, bisher ungenutzte Effizienz- und Effektivitätssteigerungspotentiale umzusetzen und neue Abläufe und Services zu realisieren.

Die Bündelung von IT-Funktionen in einem gemeinsam genutzten Dienstleistungszentrum, einem Shared Service Center (SSC), bietet die Möglichkeit, sowohl die Qualität als auch die Effizienz der Leistungserstellungsprozesse durch Standardisierung und Konsolidierung zu erhöhen [1; 40].

Für IT-Dienstleistungen, die in einem SSC gebündelt werden können, müssen bei den beteiligten Verwaltungseinheiten keine Organisationsstrukturen mehr vorgehalten werden [17]. Gerade im IT-Bereich fehlt es dem öffentlichen Sektor jedoch häufig an Kapazitäten und Kompetenzen, um große Projekte realisieren zu können [44]. Damit bietet sich der partnerschaftliche Betrieb eines SSC mit einem privaten Dienstleister an, der über die notwendigen finanziellen und personellen Mittel und das Knowhow verfügt, ein SSC zu planen, aufzubauen und zu betreiben. Bisher sind jedoch nur wenige Bündelungsansätze im öffentlichen Sektor zu finden [12], von denen die meisten von unterkritischer Größe sind [24; 45]. Selbst der Zwang zur Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie hat sich nicht als der erhoffte Katalysator zur Konsolidierung und Leistungsvernetzung herausgestellt [5].

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

2 Hintergrund

Die Adoption einer Innovation wird als ein Veränderungsprozess betrachtet, der unmittelbar auf das technologische und soziale Gefüge einer Organisation einwirkt [15]. Rogers [33] beschreibt diese Entscheidung als „[...] decision to make full use of an innovation as the best course available“ [33, 177]. Eine Innovation wird als eine für die adoptierende Organisation neue Idee oder Handlungsweise bezeichnet. Bei diesen kann es sich bspw. um ein neues Produkt, eine neue Technologie oder um neue administrative Methoden handeln [16].

In Anlehnung an Martin-Pérez [27] und Bergeron [2] wird unter einem SSC eine teilautonome Organisationseinheit verstanden, die kundenorientiert die operativen Einheiten eines verwaltungsinternen Kundenkreises mit unterstützenden und generischen Leistungen beliefert. Diese Leistungen werden vom SSC angeboten und den internen Leistungsempfängern über verbrauchsabhängige Preismodelle oder Service Level Vereinbarungen (SLAs) in Rechnung gestellt. Als Beispiel für ein SSC kann die IT-Bündelung der gesamten nichtmilitärischen Informations- und Kommunikationstechnik bei der Bundeswehr im Rahmen des Leistungsverbundes HERKULES angeführt werden.

Vorliegende Forschungsarbeiten befassen sich mit den charakteristischen Eigenschaften von Shared Service Centern [4; 34], deren Ausgestaltung [17] und den Potentialen des SSC-Konzeptes für die öffentliche Verwaltung [21; 23], dem mit der Einführung eines SSC

einhergehenden Transformationsprozess [40], den Herausforderungen denen sich Organisationen während des Einführungsprozesses stellen müssen [41] oder mit der Frage nach geeigneten Erfolgsmessgrößen für eine solche Transformation [35]. Dem Wissensstand der Autoren nach behandelt lediglich eine Publikation die Frage nach den Treibern der SSC-Adoption in der öffentlichen Verwaltung. Im Rahmen einer Reihe interview- und dokumentenbasierter Fallstudien identifizieren Niehaves und Krause [30] Kostendruck, die Unterstützung durch Schlüsselakteure und Erfahrung mit Kooperationen als zentrale Einflussfaktoren. Diese Beiträge zur SSC-Forschung geben wichtige Anhaltspunkte für die Beantwortung der Frage, warum Verwaltungsinstitutionen ihre IT-Leistungserstellung nach Center-Gesichtspunkten gestalten oder, und das ist vielleicht die interessantere Frage, warum sie dies grade nicht tun. Das Bild, welches bisher hinsichtlich dieser Frage gezeichnet wurde, bleibt jedoch fragmentarisch. Dementsprechend ist es das Ziel dieses Beitrags, die in der Literatur identifizierten Aspekte zu integrieren, um ein Adoptionsmodell zu entwickeln, welches ein ganzheitliches Bild der Treiber und Hürden der Einführung kooperativ mit einem privaten Partner betriebener SSC in der öffentlichen Verwaltung zeichnet.

3 Forschungsmodell

Jede Innovation hat ihre Charakteristika, welche sich auf die Anforderungen auswirken, die zu ihrer Adoption notwendig sind. Um die Entscheidung für oder gegen die Einführung einer Innovation untersuchen und verstehen zu können, ist eine Differenzierung zwischen den unterschiedlichen Innovationstypen notwendig, die in der Praxis auftreten [43]. Fichman [11] schlägt vor, Innovationen in zwei Typen zu unterteilen. Innovationen des Typs I zeichnen sich durch geringe Anforderungen an Erfahrung und Wissen in Bezug auf die Nutzung einer Innovation und geringe Abhängigkeiten zwischen den Nutzern aus. Die Adoption ist damit eine Frage des *Wollens*. Innovationen des Typs II stellen dagegen hohe Anforderungen an das Wissen und die Erfahrung der adoptierenden Einheit oder führen zu umfangreichen Abhängigkeiten zwischen ihren Nutzern. Die Adoption ist entsprechend weniger eine Frage des *Wollens* als des *Könnens*. Die Einführung eines SSC hat Veränderungen der Organisationsstruktur, der Strategie sowie der administrativen Prozesse zur Folge und führt zu vielfältigen neuen Abhängigkeiten zwischen den beteiligten Organisationen bzw. Organisationseinheiten. Ein SSC wird somit dem Typ II des Fichman-Frameworks zugeordnet.

Die Adoptionsforschung zu Typ II-Innovationen unterscheidet zwischen organisations- und innovationsspezifischen Faktoren sowie Umgebungsfaktoren, die auf die Entscheidung zur Adoption einer Innovation einwirken [22]. Depietro et al. [8] sprechen in diesem Zusammenhang von einem Organisations-, Innovations- und Umgebungskontext. Wie in Bild 1 dargestellt, wird diese Strukturierung für das vorliegende Forschungsmodell übernommen. Für jeden der aus der Literatur abgeleiteten und im Modell dargestellten Faktoren wird angenommen, dass sie eine notwendige Bedingung für die Adoptionsentscheidung darstellen.

Mit den *organisationsspezifischen Faktoren* wird auf verschiedene Aspekte, wie die Organisationsstrukturen, Prozesse sowie interne Ressourcen, Bezug genommen [9]. Diese organisationsspezifischen Faktoren repräsentieren Voraussetzungen zur Einführung eines SSC, die sich an die potentiell adoptierende Verwaltungseinheit stellen und damit die Adoption beeinflussen. Mit dieser Betrachtung wird vor allem die oben aufgeworfene Frage des Könnens artikuliert.

Wie eine Innovation wahrgenommen wird, spielt eine bedeutende Rolle für die Entscheidung zu ihrer Adoption [33]. Diese Wahrnehmung ist, da sie von Organisation zu Organisation und innovationsübergreifend variiert, ein Aspekt zur Beschreibung der Schnittmenge von Organisation und Innovation [10] und wird im Forschungsmodell in Form der Betrachtung *innovations-spezifischer Einflussfaktoren* auf die Adoptionsentscheidung aufgegriffen.

Die *Umgebungsfaktoren* bilden das Umfeld ab, in dem eine öffentliche Verwaltungsinstitution agiert. Die Entscheidung zur Adoption wird durch externe Einflussfaktoren wie die gesellschaftliche Entwicklung oder die rechtlichen Rahmenbedingungen bestimmt. So wird bspw. die starke Alterung des Personals im öffentlichen Dienst in Deutschland das Problem des Personalengpasses in der Verwaltungs-IT weiter verschärfen und damit den Konsolidierungsdruck erhöhen.

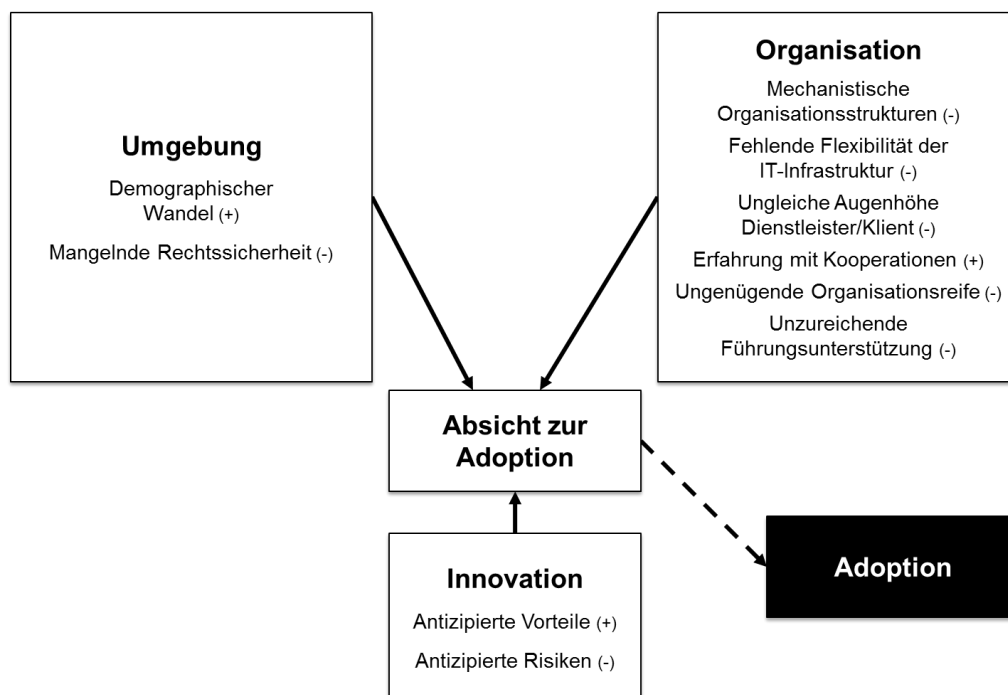


Bild 1: Einflussfaktoren auf die Entscheidung zur Adoption des SSC-Konzeptes [in Anlehnung an 8]

Die *Absicht zur Adoption* sowie die *Adoption* stellen gegenüber den unabhängigen Variablen der Bereiche Organisation, Innovation und Umgebung die endogenen Variablen des Forschungsmodells dar. Während mit der Adoption neben der Entscheidung, ein SSC einzuführen, auch der Grad ihrer Implementierung erfasst wird, bildet die Absicht zur Adoption in Anlehnung an Fishbeins und Ajzens [13] Behavioral Intention eine Voraussage der zukünftigen Handlungsweise einer Organisation ab. Die Handlungsabsicht hat sich auf individueller Ebene als guter Vorhersagewert für das Ausführen der Handlung selbst erwiesen [42] und wurde in verschiedenen empirischen Studien auf die organisationale Ebene übertragen [7; 38]. Obwohl die Absicht dazu nicht immer auch zur späteren Adoption führt, ist der Zusammenhang zwischen den beiden Variablen signifikant [29].

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

3.1 Organisation

3.1.1 Mechanistische Organisationsstrukturen

Organisationale Strukturen, Fachverfahren oder Funktionen der öffentlichen Verwaltung sind häufig schwer veränderbar. Die einzelnen Bereiche der föderalen Struktur Deutschlands verfügen über eine große Autonomie hinsichtlich des Vollzugs der von ihnen zu gewährleistenden Aufgaben (Selbstbestimmungsrecht). In der autoritären Struktur der öffentlichen Verwaltung, ihrer stark arbeitsteiligen Aufgabenerledigung und den oft festen Dienstwegen folgenden Entscheidungen spiegelt sich eine, von Risikoaversion und Silodenken gekennzeichnete Organisationskultur wider [20], die dem notwendigen Wandel zur Servicekultur eines SSC im Wege steht. Wie sich am Beispiel des Versuchs der Anpassung der öffentlichen Leistungserstellungsprozesse an das neue Steuerungsmodell (NSM) zeigt, provoziert das Reengineering von Verwaltungsprozessen leicht erhebliche verwaltungsinterne Widerstände, die einen Modernisierungsprozess gefährden [5]. Brüggemeier und Röber [5] sprechen in diesem Zusammenhang auch vom Festhalten an der Unsterblichkeit öffentlicher Institutionen.

Die Etablierung eines SSC geht notwendigerweise mit einem Umbau von Strukturen und Prozessen einher. Es wird die Annahme getroffen, dass der mechanistische Charakter der öffentlichen Verwaltung einen negativen Einfluss auf die Entscheidung zur Einführung eines SSC hat.

3.1.2 Fehlende Flexibilität der IT-Infrastruktur

Die Einführung eines SSC setzt auf den gewachsenen IT-Infrastrukturen der Auftraggeber (hier: öffentliche Verwaltungseinheiten) auf, deren Applikationen eine große Menge an geschäftskritischen Daten und Funktionen beinhalten, die nicht einfach ausgetauscht werden können. Ihr Design erfolgte häufig nicht unter der Berücksichtigung von Flexibilität, was technische Anpassungen erschwert [37]. Begünstigt durch das Fehlen von IT-Strategien, insbesondere auf kommunaler Ebene [36], sind heterogene Applikationslandschaften mit einer Vielzahl von Schnittstellen und hohem Integrationsaufwand oftmals das Ergebnis [45]. IT-Infrastrukturflexibilität kann anhand der drei Dimensionen *Konnektivität*, *Modularität* und *Kompatibilität* charakterisiert werden. Während *Konnektivität* die Fähigkeit einer technologischen Komponente bezeichnet, sich mit anderen Komponenten zu verbinden, bezeichnet *Kompatibilität* die Möglichkeit des Austausches jeder Art von Daten zwischen jeder beliebigen technischen Komponente und *Modularität* die Fähigkeit, Infrastrukturkomponenten (Hardware, Applikationen, Teile auf Datenstrukturebene) beliebig, d.h. ohne größeren Aufwand und ohne eine Beeinträchtigung anderer Komponenten zu modifizieren und auszutauschen [6].

Voraussetzung für die Etablierung eines SSC ist die Migration der von der SSC-Einführung direkt oder indirekt betroffenen Applikationen. Unter einer Migration wird in diesem Zusammenhang (1) die Konsolidierung, Harmonisierung und Standardisierung der in der zentralen Einheit, dem SSC, zu bündelnden Applikationsfunktionalitäten und (2) die Integration der dezentral bereitgestellten Applikationsfunktionen mit denen, die von nun an vom SSC zur Verfügung gestellt werden. Die bestehenden Systeme müssen hierzu entweder durch Anpassung ihrer Architektur, Programmierung und Datenrepräsentation transformiert [18],

oder ganz ausgetauscht werden. In der Literatur wird jedoch immer wieder auf die Schwierigkeit hingewiesen, solche sogenannten Legacy Systeme zu migrieren [25; 46]. Diese wird bedingt vom Aufbau und der technischen Realisierung der Applikationen.

Neben einem geringeren Aufwand für die Migration hat eine flexiblere IT-Infrastruktur den Vorteil, eine inkrementelle Verlagerung von Bestandteilen der IT-Leistungsebene in ein SSC auf natürliche Weise zu unterstützen. Durch eine hohe Flexibilität kann bestehende Applikationsfunktionalität gezielter und ohne Beeinträchtigung anderer Systeme und damit auch des operativen Verwaltungsbetriebs migriert werden. Es wird angenommen, dass die in der öffentlichen Verwaltung häufig zu beobachtende Komplexität und Änderungsresistenz der IT-Infrastrukturen [37] einen negativen Einfluss auf die Absicht zur Einführung eines SSC haben.

3.1.3 Ungleiche Augenhöhe Dienstleister/Klient

Der Begriff der Augenhöhe stellt auf das Machtverhältnis in einer Kooperationsbeziehung zwischen öffentlichem und privatem Partner im Rahmen eines partnerschaftlich betriebenen SSC ab. Macht ergibt sich aus der relativen Abhängigkeit des einen Partners vom anderen. Sie wird definiert als “[...] potential (or capacity) of an actor to influence the behavior of another actor on a particular issue area” [39, 207]. Kammer [24] folgend sind eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Kooperation zwischen öffentlicher Verwaltung und privaten Dienstleistern ähnliche Partner auf Augenhöhe. Wie das Scheitern des Kooperationsprojektes LeCos Leipzig zwischen der Stadt Leipzig und IBM zeigt, spielt hierbei das Größenverhältnis zwischen privatem und öffentlichem Partner eine entscheidende Rolle. Aufgrund der Komplexität der Anforderungen und Prozesse der Verwaltung und einer zu geringen Kapazitätsauslastung wurde das Projekt nach nur zwei Jahren beendet [45]. Der private Partner kann Defizite in der Auslastung aufgrund des öffentlich-rechtlichen Charakters des SSC nicht einfach durch eine marktliche Ausrichtung und den Aufbau externer Geschäftsbeziehungen zum privaten Sektor auffangen. Entsprechend wird davon ausgegangen, dass sich die geringere Größe der öffentlich-rechtlichen IT-Dienstleister [24] negativ auf die Entscheidung zur Kooperation mit einem privaten Partner auswirkt.

3.1.4 Ungenügende Organisationsreife

Die Identifikation von für eine Bündelung in einem SSC geeigneter IT-Leistungen setzt das Bestehen einer einheitlichen, steuerungsrelevanten Produkt- und Prozessdokumentation, sowie wirksamer Controlling-Instrumente voraus. Alle drei Aspekte sind Bestandteil der Einführung des Neuen Steuerungsmodells (NSM) in der Verwaltung bzw. der eGovernment-Bestrebungen und Ausdruck des Versuchs einer stärkeren Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Wie empirische Untersuchungen belegen, weist die öffentliche Verwaltung jedoch sowohl in Bezug auf die Umsetzung als auch die Nutzung neuer betriebswirtschaftlicher Organisations- und Steuerungsinstrumente erhebliche Defizite auf [3; 19; 45]. Die Verwaltung „[...] lässt sich formal auf neue Steuerungsinstrumente ein, nutzt sie jedoch in dem traditionellen Sinn. Es gibt Produktkataloge, Kosten- und Leistungsrechnungen und mitunter auch Kontrakte, aber sie werden nicht zu Steuerungszwecken benutzt“ [3, 8 f.]. Entsprechend wurden „[...] Produktkataloge und outputorientierte Haushaltsbücher [...] häufig wieder zu den Akten gelegt“ [19, 429].

Eine unzureichende Implementation und Anwendung der Steuerungsinstrumente führt zu einem erheblich höheren Aufwand für die Identifikation von Leistungsbündeln, erhöht das Risiko, Redundanzen in den Prozessen zu übersehen und damit Synergien durch die gemeinsame Nutzung von IT-Leistungen ungenutzt zu lassen, und die Gefahr eines ineffizienten Ressourceneinsatzes. Vor dem Hintergrund der nur zögerlichen Umsetzung des SSC-Konzepts wird entsprechend angenommen, dass die unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten ungenügende Organisationsreife weiter Teile der öffentlichen Verwaltung einen negativen Einfluss auf die Entscheidung zur Einführung eines SSC hat.

3.1.5 Erfahrung mit verwaltungsübergreifenden Kooperationen

Die Forschung zu interorganisationalen Kooperationsbeziehungen zeigt, dass sowohl für die erfolgreiche Durchführung als auch für die Anbahnung interorganisationaler Kooperationen die Beziehungsebene zwischen den Kooperationspartnern eine entscheidende Rolle spielt [28]. Weiche, für die Qualität der Beziehung ausschlaggebende Faktoren wie gegenseitiges Vertrauen, Engagement oder Konsens werden durch beziehungsbildende Faktoren wie die Kommunikation, Kooperation oder Konfliktlösungsfähigkeit der Partner beeinflusst [14]. Entsprechend führt Osner [31] das Scheitern interkommunaler Initiativen u.a. auf einen Wechsel der politischen Spitze und damit den Verlust der aufgebauten Vertrauensbeziehung zurück. Becker et al. [1] zeigen im Rahmen von Fallstudienanalysen, dass die Existenz früherer Kooperationen zwischen Verwaltungsbereichen einen positiven Einfluss auf die Entscheidung zur Einrichtung eines SSC hat. Es wird damit davon ausgegangen, dass sich frühere Kooperationen zwischen Verwaltungseinheiten positiv auf die Entscheidung zur Etablierung eines SSC auswirken.

3.1.6 Unzureichende Führungsunterstützung

Das Vorhandensein von Promotoren ist eine zentrale Bedingung für die Initialisierung eines Kooperationsprojektes. Eine groß angelegte Analyse der Adoptions- und Diffusionsforschung von Jeyaraj, Rottman und Lacity [22] weist die Unterstützung durch die Unternehmensführung als einen der besten Vorhersagewerte für die Adoption von Innovationen auf individueller und organisationaler Ebene aus. Dies deckt sich mit den empirischen Studien von Becker et al. [1] und Ulbrich [40], in welchen die Unterstützung von Seiten führender politischer Entscheidungsträger als kritischer Faktor hinsichtlich der *Entscheidung* zur Implementierung eines SSC identifiziert wird. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Einführung eines SSC Veränderungen auf der Prozessebene und der Arbeitsorganisation verursacht. Damit ist mit erheblichen Widerständen nicht nur intraorganisational [5] sondern, aufgrund divergierender politischer Interessen oder der Angst vor einem Macht- und Autonomieverlust [21], auch interorganisational zu rechnen. Osner folgend sind Promotoren aus der Führungsebene dafür verantwortlich, „[...] eine Aufbruchsstimmung, eine Atmosphäre des Vertrauens und der zielgerichteten gemeinsamen Aktivitäten zu schaffen, die den einzubindenden Dezernenten und Leitungskräften die Sicherheit gibt, sich ebenfalls zu engagieren“ [31, 17]. Damit Veränderung eintreten kann, muss Veränderungsbereitschaft vorgelebt werden. Es wird entsprechend davon ausgegangen, dass die mangelnde Unterstützung der Einführung eines SSC von Seiten der Verwaltungsspitze und den politischen Gremien einen negativen Einfluss auf die Adoptionsentscheidung hat.

3.2 Innovation

3.2.1 Antizipierte Vorteile

Rogers [33] argumentiert, dass die Adoption von Innovationen im Zusammenhang steht mit den durch den potentiellen Innovator wahrgenommenen Eigenschaften der Innovationen. Die mit einer Innovation antizipierten Vorteile haben sich in der Adoptions- und Diffusionsforschung als ein guter Vorhersagewert der Adoptionsentscheidung herausgestellt [22]. Sie repräsentieren den Grad, in dem eine Innovation als besser als eine konkurrierende bestehende Lösung wahrgenommen wird [33]. Im organisationalen Kontext dienen die mit einer Innovation in Verbindung gebrachten Vorteile der ökonomischen und politischen Legitimation der Adoptionsentscheidung. SSC, die unter Beteiligung eines privaten Partners betrieben werden, verbinden die Vorteile einer Öffentlich-Privaten Partnerschaft mit denen der kooperativen Leistungsbündelung. Dies beinhaltet u.a. eine effizientere Mittelverwendung durch das Ausnutzen von Synergien und die Fokussierung auf Kernaufgaben, die Umgehung des bestehenden Investitionsstaus durch Verlagerung der Finanzierungsverantwortung auf den privaten Partner, die Verteilung von Risiken, eine Professionalisierung der IT-Leistungserbringung, die Entschärfung von Personalengpässen durch Personaleinsparungen mit Hilfe der Neugestaltung interner Dienstleistungsprozesse oder den Zugang zu qualitativ höherwertigen IT-Services durch Standardisierung und den Rückgriff auf die IT-Expertise der Partner [2; 21; 26]. Mit Blick auf die potentiellen Vorteile eines SSC gegenüber der dezentralen Leistungserbringung wird angenommen, dass die mit dem SSC-Konzept antizipierten Vorteile einen positiven Einfluss auf die Entscheidung zur Einführung des Konzeptes haben.

3.2.2 Antizipierte Risiken

Den wahrgenommenen Vorteilen sind die mit dem SSC-Konzept und der Beteiligung privater Partner antizipierten Risiken gegenübergestellt. Als Risiko wird der Grad bezeichnet, in dem die Nutzung einer Innovation zu nachteiligen Ergebnissen führen kann. Ostlund [32] folgend lassen sich die beiden Risikodimensionen (1) Ergebnisrisiko (Risiko das angestrebte Ergebnis mit der Adoption zu verfehlen) und (2) psychologisches Risiko (Sorge um eine negative Außenwirkung der Adoptionsentscheidung) unterscheiden. Bei ersterer stehen mögliche technische Risiken im Vordergrund. Dazu zählt u.a. der Kompetenzverlust, der durch den Übergang von Mitarbeitern zum Dienstleister entstehen kann [31], hohe Wechselkosten aufgrund einer starken Bindung an den privaten Partner, mangelndes, verwaltungsspezifisches Know-how des privaten Partners [45] oder eine Dominanz der IT-Prozesse über die Verwaltungsprozesse aufgrund der Standardisierung und Konsolidierung der vom SSC übernommenen Leistungen [37]. Letztere Dimension stellt im Kontext der öffentlichen Verwaltung auf das politische Risiko der Adoption des SSC-Konzeptes ab. Risiken ergeben sich aus der möglichen Verletzung von Datenschutzbestimmungen, dem unwirtschaftlichen Einsatz von Steuergeldern oder dem Abbau bzw. der Verlagerung von Arbeitsplätzen. Es wird angenommen, dass sich die mit dem SSC-Konzept antizipierten Risiken negativ auf die Adoptionsentscheidung auswirken.

3.3 Umgebung

3.3.1 Demographischer Wandel (Altersstruktur im öffentlichen Dienst)

Schon heute wird von einer Nachwuchskrise im öffentlichen Dienst gesprochen [31]. Aufgrund der zunehmenden Überalterung des Personals ist die öffentliche Verwaltung auf eine Umgestaltung ihrer internen Leistungsprozesse angewiesen, wenn es nicht zu Einschränkungen in der Daseinsvorsorge kommen soll [45]. Verwaltungsübergreifende Kooperationen erlauben Personaleinsparungen und stellen dadurch eine mögliche Lösung für das Fachkräfteproblem dar. Es wird entsprechend davon ausgegangen, dass der demographische Wandel, hier verstanden als die zunehmende Alterung des Personals in der öffentlichen Verwaltung, einen positiven Einfluss auf die Entscheidung zur Einführung eines SSC hat.

3.3.2 Mangelnde Rechtssicherheit

Vor dem Aufbau eines SSC muss die Auslagerungsfähigkeit der für eine Konsolidierung in Frage kommenden IT-Leistungen nicht nur aus organisatorischer, technischer und wirtschaftlicher Sicht, sondern auch aus rechtlicher Sicht bewertet werden. Es gilt: „Je weniger problematisch eine Auslagerung juristisch erscheint [...] desto positiver fällt die Bewertung aus“ [45, 37]. Kritische Rechtsbereiche sind neben dem Vergaberecht das Steuerrecht, die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse, die Landesbeamtenengesetze oder die datenschutzrechtlichen Grundlagen bei Auftragsdatenverarbeitung [31]. Problematisch ist, dass gerade in Bezug auf den für die Verlagerung von IT-Funktionen zentralen Rechtsbereich der Datenverarbeitung im Auftrag für die öffentliche Verwaltung weite Interpretationsspielräume bestehen. Die Abgrenzung zwischen einer Funktionsübertragung, bei der die inhaltliche Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben vollständig oder in Teilbereichen auf andere Stellen übertragen wird und für die andere rechtliche Grundlagen gelten, und der Auftragsdatenverarbeitung sind unscharf. Dies erschwert eine rechtlich sichere Einschätzung der Zulässigkeit einer Verlagerung von IT-Funktionen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen einer Auslagerung auf Ebene der Verwaltung sind komplexer als die für den privaten Sektor. Es wird vermutet, dass sich die sektorspezifischen Besonderheiten des Rechtsbereichs negativ auf die Entscheidung zur Adoption des SSC-Konzeptes auswirken.

4 Zusammenfassung und Ausblick

Im Gegensatz zur bestehenden Forschung zu Erfolgsfaktoren in IT-Kooperationen, die sich vor allem auf die nachvertraglichen Phasen von Kooperationsprojekten in der Privatwirtschaft konzentriert, untersucht diese Forschungsarbeit die der Vertragsunterzeichnung vorgelagerten Phasen. Identifiziert werden die Faktoren einer erfolgreichen Anbahnung einer IT-Kooperation zwischen privaten Dienstleistern und öffentlicher Verwaltung. Mit Hilfe einer, dieser Forschungsarbeit nachgelagerten, empirischen Validierung des Modells soll dazu beigetragen werden, ein ganzheitliches Bild der Bedingungen zu zeichnen, die den Erfolg von Kooperationsprojekten im IT-Bereich beeinflussen.

Das anhand der Literatur entwickelte Adoptionsmodell erlaubt die Vermutung, dass die Entscheidung zur Einführung eines Shared Service Centers unter Beteiligung eines privaten Partners von folgenden Faktoren abhängig ist: demographischer Wandel, mangelnde

Rechtssicherheit, mechanistische Organisationsstrukturen, fehlende Flexibilität der IT-Infrastruktur, ungleiche Augenhöhe, Erfahrung mit Kooperationen, ungenügende Organisationsreife, unzureichende Führungsunterstützung, antizipierte Vorteile und antizipierte Risiken. Die identifizierten Einflussgrößen entstammen jeweils einem bestimmten Kontext, dem der Organisation, der Innovation oder der Organisationsumwelt. Die Adoptionsentscheidung ist entsprechend nicht allein von der Wahrnehmung der Innovation durch die potentiell adoptierende Organisation, sondern auch von den Charakteristika der Organisation selbst wie von Einflüssen aus der Umwelt bestimmt.

Eine empirisch-quantitative Studie wird dazu dienen, das Modell zu testen. Das Modell wird in Form eines Fragebogens operationalisiert, dessen Adressaten IT-Verantwortliche auf Seiten der öffentlichen Verwaltung in Deutschland sein werden. Im Fokus stehen Verwaltungsinstitutionen, die bisher noch keine Kooperation mit einem privaten Dienstleister zu Einführung und Betrieb eines SSC eingegangen sind. Die Ergebnisse helfen IT-Dienstleistern, Strategien für die erfolgreiche Anbahnung von IT-Kooperationsprojekten in der öffentlichen Verwaltung zu entwickeln. Das Verständnis für notwendige Eigenschaften und Kompetenzen ermöglicht es ihnen, Risiken, die ein Scheitern des Engagements zu dieser frühen Phase bedingen können, zu erkennen und gezielt zu managen.

5 Literatur

- [1] Becker, J; Niehaves, B; Krause, A (2009): Shared services strategies and their determinants: a multiple case study analysis in the public sector. In: 15. Americas Conference on Information Systems.
- [2] Bergeron, B (2003): Essentials of Shared Services. John Wiley & Sons, Hoboken.
- [3] Bogumil, J (2005): Ansätze einer Evaluation von New Public Managementmaßnahmen in ausgewählten OECD Ländern, Bochum.
- [4] Borman, M (2010): Characteristics of a successful shared services centre in the Australian public sector. *Transforming Government: People, Process and Policy* 4(3): 220-231.
- [5] Brüggemeier, M; Röber, M (2011): Auf dem Weg zu einem neuen Produktionsregime? - Eine Analyse des Zusammenhangs von Steuerung und Arbeitsorganisation im öffentlichen Sektor. In: Koch, R; Conrad, P; Lorig, WH (Hrsg.), *New Public Service*. 2. Auflage. Gabler, Wiesbaden.
- [6] Byrd, TA; Turner, DE (2000): Measuring the Flexibility of Information Technology Infrastructure: Exploratory Analysis of a Construct. *Journal of Management Information Systems* 17(1): 167-208.
- [7] Chwelos, P; Benbasat, I; Dexter, AS (2001): Research report: Empirical test of an EDI adoption model. *Information Systems Research* 12(3): 304-321.
- [8] Depietro, R; Wiarda, E; Fleischer, M (1990): The Context for Change: Organization, Technology and Environment. In: Tornatzky, LG; Fleischer, M (Hrsg), *The Processes of Technological Innovation*. Lexington Books, Lexington.
- [9] Doolin, B; Troshani, I (2007): Organizational Adoption of XBRL. *Electronic Markets* 17(3): 199-209.

- [10] Fichman, RG (2000): The diffusion and assimilation of information technology innovations. In: Zmud, RW (Hrsg), Framing the Domains of IT Management: Projecting the Future...Through the Past. Pinnaflex Educational Resources, Cincinnati.
- [11] Fichman, RG (1992): Information technology diffusion: a review of empirical research. In: International Conference on Information Systems.
- [12] Fiedler, J; Peters, J; Schuppan, T (2009): Die Neuordnung öffentlicher Verwaltung durch eine Industrialisierung von Verwaltungsprozessen - Bündelungs-, Industrialisierungs- und Shared Service-Ansätze bei der öffentlichen Leistungserbringung.
- [13] Fishbein, M; Ajzen, I (1975): Belief, attitude, intention, and behavior: An introduction to theory and research. Addison-Wesley.
- [14] Goles, T; Chin, WW (2005): Information Systems Outsourcing Relationship Factors: Detailed Conceptualization and Initial Evidence. SIGMIS Database 36(4): 47-67.
- [15] Gopalakrishnan, S; Damanpour, F (1997): A review of innovation research in economics, sociology and technology management. Omega 25(1): 15-28.
- [16] Hage, JT (1999): Organizational innovation and organizational change. Annual Review of Sociology 25: 597-622.
- [17] Hensen, J (2006): Shared Service Center für die Bundesverwaltung. Verwaltung & Management 12(4): 177-183.
- [18] Hess, H (2005): Aligning technology and business: Applying patterns for legacy transformation. IBM Systems Journal 44(1): 25-45.
- [19] Holtkamp, L (2008): Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells. Der moderne Staat (2): 423-446.
- [20] Janssen, M; Cresswell, AM (2005): An enterprise application integration methodology for e-government. Journal of Enterprise Information Management 18(5): 531-547.
- [21] Janssen, M; Joha, A (2006): Motives for Establishing Shared Service Centers in Public Administrations. International Journal of Information Management 26: 102-115.
- [22] Jeyaraj, A; Rottman, JW; Lacity, MC (2006): A review of the predictors, linkages, and biases in IT innovation adoption research. Journal of Information Technology 21(1): 1-23.
- [23] Joha, A; Janssen, M (2010): Public-private partnerships, outsourcing or shared service centres?: Motives and intents for selecting sourcing configurations. Transforming Government: People, Process and Policy 4(3): 232-248.
- [24] Kammer, M (2007): Die Chance "Public Merger"! Verwaltung & Management 13(6): 289-295.
- [25] Krafzig, D; Banke, S; Slama, D (2006): Enterprise SOA – Service-Oriented Architecture Best Practices. Prentice Hall, New Jersey.
- [26] Krcmar, H (2010): Informationsmanagement. 5. Auflage. Springer, Heidelberg.
- [27] Martín-Pérez, N-J (2008): Service Center Organisation: Neue Formen der Steuerung von internen Dienstleistungen unter besonderer Berücksichtigung von Shared Services. Gabler Edition Wissenschaft, Wiesbaden.

- [28] Michell, V; Fitzgerald, G (1997): The IT Outsourcing Market-Place: Vendors and their Selection. *Journal of Information Technology* 12(3): 223-237.
- [29] Morrison, DG (1979): Purchase intentions and purchase behavior. *The Journal of Marketing* 43(2): 65-74.
- [30] Niehaves, B; Krause, A (2010): Shared service strategies in local government – a multiple case study exploration. *Transforming Government: People, Process and Policy* 4(3): 266-279.
- [31] Osner, A (o.J.): Kommunale Dienstleistungspartnerschaften durch Shared Services – Mit weniger Ressourcen effektiver verwalten. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- [32] Ostlund, LE (1974): Perceived Innovation Attributes as Predictors of Innovativeness. *Journal of Consumer Research* 1(2): 23-29.
- [33] Rogers, EM (2003): *Diffusion of Innovations*. 5. Auflage. The Free Press, New York.
- [34] Schulz, V; Brenner, W (2010): Characteristics of shared service centers. *Transforming Government: People, Process and Policy* 4(3): 210-219.
- [35] Schulz, V; Übernicker, F; Brenner, W (2008): Erfolgsmessgrößen bei IT Shared Services. Paper präsentiert auf der Multikonferenz Wirtschaftsinformatik.
- [36] Schwabe, G; Majer, A (2006): Eine IT-Strategie für die öffentliche Verwaltung. In: Wind, M; Kröger, D (Hrsg.), *Handbuch IT in der Verwaltung*. Springer, Berlin Heidelberg.
- [37] Stephen, J; Page, J; Myers, J; Watson, D; Brown, A; Magee, I (2011): *System Error – Fixing the Flaws in Government IT*. Institute for Government.
- [38] Teo, HH; Wei, KK; Benbasat, I (2003): Predicting intention to adopt interorganizational linkages: An institutional perspective. *MIS Quarterly* 27(1): 19-49.
- [39] Tushman, M (1977): A Political Approach to Organizations: A Review and Rationale. *Academy of Management Review* 2(2): 206-216.
- [40] Ulbrich, F (2010): Adopting Shared Services in a Public-Sector Organization. *Transforming Government: People, Process and Policy* 4(3): 249-265.
- [41] Ulbrich, F; Schulz, V; Brenner, W (2010): Generic Management Challenges of Adopting IT-Shared Services. In: 16. Americas Conference on Information Systems.
- [42] Venkatesh, V; Davis, FD (2000): A theoretical extension of the technology acceptance model: Four longitudinal field studies. *Management Science* 46(2): 186-204.
- [43] Walker, RM (2008): An Empirical Evaluation of Innovation Types and Organizational and Environmental Characteristics: Towards a Configuration Framework. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(4): 591-615.
- [44] Walther, M (2010): Kritische Erfolgsfaktoren für das Kooperationsmanagement in Öffentlich-Privaten Partnerschaften. In: Auerbach, M; Oecking, C; Jahnke, R; Strecker, F; Weber, M (Hrsg.), *Best Practices im Outsourcing*. BITKOM.
- [45] Wegener, A (2007): *Kommunale Dienstleistungspartnerschaften - Mit Shared Services zu einer effektiveren Verwaltung*. Bertelsmann Stiftung, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Gütersloh Berlin.
- [46] Zhang, Z; Yang, H (2004): Incubating Services in Legacy Systems for Architectural Migration. In: 11. Asia-Pacific Software Engineering Conference.