

Mandat für den Wandel

von Gerhard Schwabe

e-Government-Projekte sind Organisationsprojekte. Von Veränderungen sind die Mitarbeiter damit direkt betroffen. Oft regt sich aus Angst vor Besitzstandsverlusten Widerstand.

Es ist erstaunlich, wie viele e-Government-Projekte immer noch mit der Einstellung „Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht nass!“ begonnen werden. Die verantwortlichen Entscheidungsträger erwarten, dass „nur Technik“ eingeführt wird und dabei aber organisatorische Abläufe und Zuständigkeiten nicht berührt werden. Dabei wird nicht beachtet, dass IT inzwischen im Verwaltungsalltag das wichtigste Organisationsinstrument ist und ohne eine Änderung der Organisation e-Government-Projekte im besten Fall zu Teilerfolgen, häufig aber nur zu Kosten führen. e-Government-Projekte sind also im Kern Organisationsprojekte. Woher kommt die Zurückhaltung vieler Entscheidungsträger? Inzwischen kann man hier nicht mehr von Unwissenheit ausgehen. Vielmehr ist es eine – aus ihren eigenen Erfahrungen wohlbegründete – Furcht der Akteure vor den Schwierigkeiten von organisatorischen Veränderungsprozessen, die sie wider besseren Wissens hoffen lässt, „dieses Mal“ an organisatorischen Veränderungen vorbeizukommen. Im Folgenden sollen grundlegende ökonomische und psychologische Schwierigkeiten von Veränderungsprozessen im e-Government und Handlungsoptionen aufgezeigt werden.

e-Government sollte auch jenseits einer modischen Begeisterung Nut-



e-Government verlangt Veränderungen.

zen stiften; ein Ökonom fordert insgesamt ein positives Kosten-Nutzen-Saldo. Im Folgenden sei davon ausgegangen, dass der Nutzen eines e-Government-Systems insgesamt die Kosten überschreitet. Dennoch ist die Umsetzung häufig schwierig, weil nicht für jeden Betroffenen der Nutzen die Kosten übertrifft. Gerade bei informationsintensiven Dienstleistungen ist es vielmehr so, dass einige wenige Informationsbereitsteller den Mehraufwand haben, damit viele Informationsabrufener den Nutzen haben. Und: Organisatorische Veränderungen führen immer auch dazu, dass einige Einzelpersonen Kompetenzen verlieren. Diese Verlierer und Lastenträger einer Veränderung sind häufig einfacher zu identifizieren und melden sich hef-

tiger zu Wort als die anonyme Masse der Gewinner.

Die ökonomischen Überlegungen zeigen schon, warum man e-Government-Projekte nicht einfach laufen lassen kann. Wesentlich für den Erfolg des Veränderungsprozesses ist der „Implementierer“, das heißt, die Person, die für den organisatorischen und technischen Einführungsprozess von e-Government zuständig ist. Seine Kernkompetenz ist das Mandat zur Veränderung. Eine Kernfrage für den Erfolg eines e-Government-Projekts ist es, ob diese Organisationshoheit des Implementierers zu einer größeren Sichtbarkeit der Notwendigkeit eines Veränderungsprozesses führt oder ob die durch die Veränderungen Benachteiligten oder Belasteten durch ihre Kritik das Meinungsbild und die Aktivitäten prägen. In der Regel hat der Implementierer verloren, sobald es den Bremsern gelingt, sich außerhalb seiner Regie zu organisieren und dadurch seine Organisationshoheit zu entwerten.

Bis hier wurde davon ausgegangen, dass die Akteure in Veränderungsprozessen sich – zumindest aus ihrer Sicht – ökonomisch verhalten. Psychologische Studien zeigen, dass diese Annahme zur Erklärung nicht ausreicht. Menschliches Verhalten steht Veränderungen entge-

gen. Hierzu zählen insbesondere Status-quo-Präferenzen, der Besitzeffekt und eine Verlust-Aversion.

Status-quo-Präferenzen: Eine ökonomische Bewertung zweier Handlungsoptionen (zum Beispiel e-Government oder traditionelle Sachbearbeitung) sollte unabhängig davon sein, welche Option den Status quo darstellt. In Experimenten kann man aber nachweisen, dass die Option, die als Status quo bezeichnet wird, der anderen Option vorgezogen wird. Der Mensch ist also von Natur aus strukturkonservativ. Der Besitzeffekt: Die Wertschätzung für ein Gut steigt sprunghaft, sobald das Gut in den Besitz eines Akteurs übergegangen ist. Wenn also ein Mitarbeiter einen bestimmten Status erhalten hat, dann ist ihm die Beibehaltung mehr wert, als ihm das Erlangen wert war. Ein objektiv vergleichbar wertvoller Status ist ihm dennoch nicht gleichviel wert. **Verlust-Aversion:** Verluste werden intensiver erlebt, als gleich hohe Gewinne. Deshalb führen beispielsweise Steueränderungen zu mehr Widerständen bei den Verlierern als Unterstützung bei den Gewinnern.

Aus diesen unökonomischen Verhaltensmustern lassen sich Empfehlungen für das Management von Änderungsprozessen ableiten.

Erstens: Experimente und Feldtests sind nicht nur nützlich dazu, Erfah-

rungen zu sammeln, sondern sie erleichtern auch die Akzeptanz. In einem Feldtest gehen Besitzstände nicht endgültig verloren; deshalb steht der Besitzeffekt einer Änderung nicht entgegen. Im Idealfall werden neue Besitzstände probeweise aufgebaut, so dass der Besitzeffekt sogar die Veränderung fördert.

Zweitens: Die richtige Erwartung zu wecken, ist wesentlich für den Erfolg von Änderungsprozessen. Zusagen können besitzähnlichen Charakter erhalten. Unerfüllte Zusagen werden hingegen von vielen Menschen als Besitzverlust schmerzhaft empfunden (Verlust-Aversion). Deshalb ist es fahrlässig zu versuchen, ein e-Government-Projekt dadurch auf den Weg zu bringen, dass man bei allen betroffenen Akteuren positive, aber unerfüllbare Erwartungen weckt. Es ist zweckmäßiger, wenn der Implementierer frühzeitig auf die absehbaren Schwierigkeiten hinweist.

Drittens: Die Wahl des Referenzpunkts entscheidet mit über Gewinn oder Verlust. Häufig ist es eine Frage der Perspektive, was der Status quo ist. Ist beispielsweise der diskutierte Status quo eines e-Government-Projekts die traditionelle Sachbearbeitung in einer Kfz-Zulassungsstelle oder die unbefriedigende Situation der Kfz-Händler, die sich mehrmals am Tag in eine lange Schlange einreihen müssen? Ein entscheidender Landrat, der als Referenzpunkt die Perspektive der Zulassungsstelle einnimmt, wird einem e-Government-Projekt zurückhaltender gegenüberstehen als ein Landrat, der die Perspektive der Kfz-Händler einnimmt.

Gerhard Schwabe ist Professor für Informationsmanagement an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich.

Buch-Tipp

Eine ausführliche Beschreibung von Strategien in Bezug auf Änderungsprozesse im e-Government bietet das Buch von Gerhard Schwabe „Telekooperation für den Gemeinderat“ (Kohlhammer Verlag, Stuttgart 2000).