

Diplomarbeit

Verwaltungsinnovationen durch  
E-Government.  
Dargestellt und analysiert am  
Beispiel des BMLV

Dipl.-HTL-Ing. Wolfgang Besenmatter

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, im Juli 2009

Studienkennzahl: A 300

Studienrichtung: Politikwissenschaft

Betreuer: Univ. Doz. Dr. Johannes Wimmer

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	<b>6</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>7</b>
1.1 Terminus E-Government . . . . .	8
1.1.1 Schreibweise . . . . .	8
1.1.2 Definition . . . . .	9
1.1.3 Dimensionen . . . . .	11
1.2 Fragestellung . . . . .	12
1.2.1 Methode - Herangehensweise . . . . .	13
1.2.2 Gliederung der Arbeit und Literatur . . . . .	15
<b>2 Max Webers moderne Bürokratie</b>	<b>18</b>
2.1 Funktionsweise des modernen Beamtentums . . . . .	18
2.2 Stellung des modernen Beamten . . . . .	20
2.2.1 Amt als Beruf . . . . .	20
2.2.2 persönliche Stellung des Beamten . . . . .	20
2.3 Voraussetzungen der modernen Amtsgestaltung . . . . .	21
2.4 kritische Würdigung . . . . .	23
<b>3 Organisationssoziologie</b>	<b>25</b>
3.1 theoretische Aspekte der Organisationsanalyse . . . . .	26
3.1.1 Merkmale einer Organisation . . . . .	26
3.1.2 Organisation als soziales System . . . . .	26
3.1.3 Fragen der Organisationsanalyse . . . . .	28
3.1.4 Öffentliche Verwaltung als Gegenstand . . . . .	28
3.2 Verwaltung und Politik . . . . .	30
3.2.1 Tendenzen der Verselbständigung . . . . .	30
3.2.2 politische Steuerung und Kontrolle . . . . .	32

3.2.3	Verwaltung und Politik in Österreich . . . . .	33
3.3	Organisation der Verwaltung . . . . .	34
3.3.1	organisatorisches Makrosystem . . . . .	34
3.3.2	Behördenorganisation . . . . .	35
3.3.3	Probleme und Mängel in der Behördenorganisation . . . . .	36
3.3.4	Folgeprobleme administrativer Organisationen . . . . .	37
3.3.5	Hierarchie in der modernen Verwaltung . . . . .	38
3.4	Personal der Verwaltung . . . . .	39
3.4.1	Personalstruktur des öffentlichen Dienstes . . . . .	40
3.4.2	Rekrutierung zum öffentlichen Dienst . . . . .	40
3.5	politische Programme und Ministerialverwaltung . . . . .	42
3.5.1	Programminitiativen . . . . .	42
3.5.2	Typen politischer Programme . . . . .	43
<b>4</b>	<b>E-Government - Programme</b>	<b>45</b>
4.1	Programme der Europäischen Union . . . . .	46
4.1.1	eEurope 2002 . . . . .	47
4.1.2	eEurope 2005 . . . . .	49
4.1.3	i2010 . . . . .	50
4.1.4	kritische Anmerkungen . . . . .	51
4.2	österreichische Programme . . . . .	53
4.3	Programme im Bundesministerium für Landesverteidigung . . . . .	55
<b>5</b>	<b>E-Government - Organisation</b>	<b>57</b>
5.1	E-Government - Organisation auf Bundesebene . . . . .	57
5.2	E-Government - Organisation im BMLV . . . . .	61
5.2.1	Gliederung der Zentralstelle des BMLV . . . . .	61
5.2.2	Organisation von E-Government im BMLV . . . . .	64
5.2.3	kritische Anmerkungen zur Organisation . . . . .	65
<b>6</b>	<b>Personal im Bundesministerium für Landesverteidigung</b>	<b>67</b>
6.1	Personalstruktur . . . . .	67
6.1.1	allgemeiner Verwaltungsdienst . . . . .	68
6.1.2	militärischer Dienst . . . . .	69
6.2	Personalentwicklung . . . . .	69
6.2.1	Personalentwicklung 2002-2005 . . . . .	70

6.2.2	Personalentwicklung 2006-2008 . . . . .	71
6.3	kritische Betrachtungen zur Personalstruktur . . . . .	72
<b>7</b>	<b>Elektronischer Akt</b>	<b>73</b>
7.1	ELAK im Bund . . . . .	73
7.1.1	Kulturwandel durch den Elektronischen Akt . . . . .	74
7.1.2	Elektronischer Akt kritisch hinterfragt . . . . .	75
7.2	Elektronischer Akt im BMLV . . . . .	75
7.2.1	Elektronischer Akt in der Zentralstelle . . . . .	76
7.2.2	durchgehend papierlose Aktenbearbeitung . . . . .	77
<b>8</b>	<b>Resümee</b>	<b>79</b>
8.1	Beantwortung der Forschungsfragen . . . . .	79
8.1.1	politische Programme . . . . .	79
8.1.2	Organisation und Personal . . . . .	80
8.2	Ausblick . . . . .	81
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>83</b>
	<b>Lebenslauf</b>	<b>96</b>
	<b>Zusammenfassung</b>	<b>97</b>

# Abbildungsverzeichnis

5.1	IKT-Board und CIOs . . . . .	58
5.2	E-Government Plattform und E-Cooperation Board . . . . .	60
5.3	Organigramm BMLV mit Stand vom 1. Oktober 2001 . . . . .	62
5.4	Organigramm BMLV mit Stand vom 23. November 2004 . . . . .	63
5.5	Organigramm BMLV mit Stand vom 1. Juni 2008 . . . . .	64
6.1	Verwendungsgruppen im BMLV von 2002 bis 2009 . . . . .	70

# Vorwort

Für das Entstehen meiner politikwissenschaftlichen Diplomarbeit habe ich mich zu allererst bei einem Arbeits- und Studienkollegen zu bedanken. Für mich lag das Thema E-Government viel zu nahe, als dass ich es gesehen hätte, erst GERD LUSCHNITZKY hat mich in freundschaftlicher Art und Weise darauf aufmerksam gemacht.

Großen Dank schulde ich ebenso meinen Abteilungsleiter WOLFGANG BÄCK für die großzügige Unterstützung und das Öffnen von Türen im Bundesministerium. Er hat mir nicht nur, im zur Verfügung stehenden rechtlichen und dienstlichen Rahmen, für mein Studium die größtmögliche Flexibilität und Freiheit gelassen, sondern auch auf Grund seiner langjährigen Tätigkeit im Fachbereich verschiedene Wege aufgezeigt und die Türen zu den Fachleuten im Haus geöffnet.

Für das Zurverfügungstellen von Datenmaterial über das Bundesministerium für Landesverteidigung zum jeweiligen Beobachtungszeitpunkt bedanke ich mich bei der Präsidialabteilung für die (zum Teil schon historischen) Organigramme und beim Referat Stellenplan der Personalabteilung für die, selbstverständlich anonymisierten, Informationen über die Arbeitsplatzbewertungen in der Zentralstelle sowie bei der Projektgruppe ELAK im BMLV.

Vielen Dank auch an das Bundeskanzleramt, Abteilung I/11, für die Übermittlung einer DVD mit dem Inhalt der Internet-Seite *www.cio.gv.at*, da diese zwar in der Literatur oft als Quelle angegeben wird, aber nicht mehr im Internet verfügbar ist. Auch wenn dies keine zitierbare Verwendung ermöglicht, so ist sie als Hintergrundinformation für mich von erheblichem Nutzen gewesen.

Herzlichen Dank schulde ich nicht zuletzt meinem Betreuer JOHANNES WIMMER für die aufgebrachte Geduld, da sich meine Arbeit auf Grund meiner Berufstätigkeit länger als geplant hingezogen hat. Bemerkenswert und sehr studentenfreundlich finde ich auch seinen Ansatz als Betreuer für Diplomarbeiten: *Der Diplomand ist der Souverän*. Dieser hat ermöglicht, dass er mich an der Hand genommen hat und mich durch *meine* Arbeit begleitete, sodass ich nicht zu oft vom Weg abbiegen konnte.

# 1 Einleitung

„Hinsichtlich der Mittel haben die Berufssoldaten veraltete Organisationsformen aufrechterhalten, und sie weisen ein langes Register des Widerstandes gegenüber technischem Wandel auf.“ [JANOWITZ 1968, S 289] Selbst wenn zugestanden wird, dass damit „nicht etwa bestimmte bahnbrechende Beiträge des Militärs, besonders hinsichtlich der Formen des Managements, geleugnet“ [JANOWITZ 1968, S 295] werden, so deckt sich diese Aussage nicht mit meinen eigenen Beobachtungen. In dieser Arbeit möchte ich einen Beitrag leisten, um diesem Zitat zumindest auf dem Gebiet der modernen Verwaltung entgegen zu treten. Ein gegenteiliges Beispiel aus jüngster Zeit ist die Heeresversorgungsschule, welche mit einem Anerkennungspreis in der Kategorie *Steigerung der Verwaltungseffizienz* im Rahmen des Verwaltungspreises 2008 für das Projekt *Implementierung des New Public Managements* ausgezeichnet wurde.<sup>1</sup> Dieser Preis wird an Organisationseinheiten verliehen, die den internen Verwaltungsablauf effizienter gestaltet haben. Hierbei werden vor allem Maßnahmen ausgezeichnet, die mit einer nachweislichen Steigerung der Leistung oder Senkung der Kosten zu verbesserten Ergebnissen führt.<sup>2</sup>

Ich habe dementsprechend den Titel *Verwaltungsinnovationen durch E-Government. Dargestellt und analysiert am Beispiel des BMLV* für meine Diplomarbeit gewählt und stelle dabei den Elektronischen Akt im Bundesministerium für Landesverteidigung (BMLV) in den Mittelpunkt. Ein Aspekt bei der Themenwahl ist mein persönliches Interesse, da ich mich beruflich schon mehrere Jahre mit E-Government im Allgemeinen und dem Elektronischen Akt, nicht nur als Anwender, beschäftige. Hieraus ergibt sich auch der Anfangspunkt meiner Darstellungen mit Beginn des Echtbetriebes des Elektronischen Aktes, welcher im Bundesministerium für Landesverteidigung mit Anfang des Jahres 2001 begann. Meine Betrachtungen werde ich mit dem Jahreswechsel von 2008 auf 2009 beenden; nicht nur weil ich jetzt meine Diplomarbeit schreibe, sondern insbesondere zumal im Sommer bzw. Herbst 2008 eine Umgliederung der Zentralstelle stattfand. Ferner möchte ich die Übernahme der Agenden des Sportes mit 1. Feber 2009 und die da-

---

<sup>1</sup>URL <http://www.heereslogistik.at> [21.1.2009]

<sup>2</sup>URL <http://www.bka.gv.at> [21.1.2009]

mit verbundenen Änderungen, die sich auch im neuen Namen Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport (BMLVS) zeigen, ausklammern. Der gesellschaftlich relevante Aspekt bei meiner Themenwahl liegt in der Betrachtung von E-Government aus einer sozialwissenschaftlichen Sichtweise. Wie ich noch genauer zeigen werde<sup>3</sup>, hat E-Government mehrere Dimensionen: die juristische, die technische und die soziale. Während es durchaus umfassende Literatur zu den juristischen und technischen Aspekten gibt, ist der soziale Blickwinkel in der Literatur derzeit unterrepräsentiert. Meine Diplomarbeit soll dazu beitragen, diese Lücke ein wenig zu verkleinern.

## 1.1 Terminus E-Government

Meine Überlegungen zu Thema und Fragestellung vor Beginn meiner Arbeit haben ergeben, dass es zum besseren Verständnis notwendig ist, den Begriff E-Government genauer zu betrachten, bevor ich mich der Ableitung und Diskussion meiner Fragestellung sowie deren Ausdifferenzierung zuwende.

### 1.1.1 Schreibweise

Schon im Rahmen meiner bisherigen Beschäftigung mit dem Thema, aber im Besonderen während der Recherche zu dieser Arbeit, sind mir die unterschiedlichen Schreibweisen - in der Literatur findet man e-Government, eGovernment oder auch E-Government - unangenehm aufgefallen. Auch im IKT-Board<sup>4</sup> hat dies bereits 2003 zu Diskussionen geführt und es hat deshalb, insbesondere angesichts der Tatsache, dass sowohl das Österreichische Wörterbuch als auch der Duden dieses Vokabel unter *E-Government* aufgenommen hatten, folgende Entscheidung getroffen:

„Beschluss: Im Einklang mit dem Österreichischen Wörterbuch und dem Duden wird in Hinkunft E-Government als Begriff verwendet. Das gleiche gilt auch für die übrigen E-Begriffe E-Mail, E-Voting. Webseiten werden laufend, jedenfalls bei einer Änderung des Inhaltes, geändert. Länder, Städte, Gemeinden und andere Verwaltungseinrichtungen werden ebenfalls ersucht, in diesem Punkt zur Einheitlichkeit des Gesamtbildes beizutragen. Zu beachten ist, dass die englische Schreibweise davon unbetroffen ist.“<sup>5</sup>

Dem werde ich mich selbstverständlich anschließen, es sei denn, für ein direktes Zitat ist eine andere Schreibweise im Original vorgegeben.

---

<sup>3</sup>siehe 1.1.3 *Dimensionen* auf Seite 11

<sup>4</sup>siehe 5.1 *E-Government - Organisation auf Bundesebene* auf Seite 58

<sup>5</sup>18. IKT-Board-Protokoll vom 23.9.2003, S 7

## 1.1.2 Definition

Für eine politikwissenschaftliche Arbeit war es naheliegend, eingangs in Fachlexika (beispielsweise in [NOHLEN und SCHULTZE 2005a] oder [SCHUBERT und KLEIN 2006]) nachzuschlagen; leider enthalten diese (noch?) keine Definition von E-Government. Der nächste Gedanke war, einen Blick ins österreichische E-Government-Gesetz zu werfen. Obwohl das Gesetz Begriffsbestimmungen<sup>6</sup> normiert, enthält es keine Legaldefinition von E-Government, es ist daher eine Definition, zumindest aber die wesentlichen Elemente des Begriffsinhaltes, aus der Literatur zu erarbeiten.

Auf Ebene der Europäischen Union werden die elektronischen Behördendienste wie folgt beschrieben: „Die Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) können den Behörden dabei helfen, die zahlreichen Herausforderungen zu meistern. Die IKT selbst dürfen dabei aber nicht im Mittelpunkt stehen. Es geht vielmehr um die Nutzung der IKT *im Zusammenspiel mit* organisatorischen Veränderungen und neuen Fähigkeiten, um öffentliche Dienste, demokratische Prozesse und die Gestaltung und Durchführung staatlicher Politik zu verbessern. Genau darum geht es bei **E-Government**.“ [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2003b, S 4]<sup>7</sup>

Das österreichische Bundeskanzleramt publiziert: „E-Government ist der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologie mit dem Ziel, die Qualität und Effizienz der öffentlichen Verwaltung zu stärken und zu verbessern. Die Kommunikation für BürgerInnen und die Wirtschaft wird erleichtert, die Kosten werden gesenkt und gleichzeitig die internen Abläufe und Wege merkbar beschleunigt. Dadurch kann die Qualität und Transparenz des öffentlichen Dienstes zum Nutzen Aller wesentlich erhöht werden. E-Government ist einfach das Synonym für einen modernen Staat.“ [BUNDESKANZLERAMT 2008, S I]

Ein eher rechtswissenschaftlicher Ansatz wäre: „Unter Electronic Government bzw. der gängigen Abkürzung E-Government wird der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologie im Bereich der öffentlichen Verwaltung und Regierung verstanden.“ [KARNING 2004, S 14]

Die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer arbeitet mit der Definition: „Unter Electronic Government verstehen wir die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien“ [LUCKE und REINERMANN, S 1]

---

<sup>6</sup>im §2 E-GovG

<sup>7</sup>Hervorhebungen aus dem Original übernommen

Im Internet ist der Begriff natürlich ebenfalls präsent: „E-Government bezweckt das Optimieren der Geschäftsprozesse zwischen den Kunden und staatlichen Stellen (sowie innerhalb der Verwaltung) mittels Informations- und Kommunikationstechnologien.“<sup>8</sup>

Aus den hier beispielhaft angeführten Definitionen, aber auch aus der übrigen Fachliteratur, lassen sich drei Kernelemente herausarbeiten. E-Government ist

- der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologie
- im Bereich der öffentlichen Verwaltung
- zur Abwicklung geschäftlicher Prozesse.

Unter Verwaltung kann hier verstanden werden, die „allg.[emeine] ausführende, planende und organisatorische Tätigkeit, die zur Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit und zur Erfüllung der Aufgaben einer Organisation notwendig ist. Im polit.[isch]-öff.[entlichen] Bereich bezeichnet V.[erwaltung] insbes.[ondere] die Institutionen und Behörden, die für den Vollzug öff.[entlicher] Aufgaben zuständig sind, aber auch diese Tätigkeit selbst“ [NOHLEN und SCHULTZE 2005b, S 1107]. „Keine Herrschaft, ob staatlich oder nicht-staatlich organisiert, kommt ohne eine Verwaltung aus.“ [BENZ 2001, S 129]

Die Abwicklung geschäftlicher Prozesse beinhaltet in diesem Zusammenhang sowohl die Beziehung zwischen Bürgern und Verwaltung, als auch innerhalb der Verwaltung selbst. „Aus Sicht der öffentlichen Verwaltung kann bei der Umsetzung und Durchführung von E-Government ein interner und ein externer Bereich unterschieden werden.“ [KARNING 2004, S 18] „Der interne Einsatz von IKT umfaßt Datenbanken, Work-flow-Systeme etc. mit dem Ziel der Verbesserung verwaltungsinterner Prozeßabläufe. Der externe Einsatz von IKT umfaßt die elektronische Bereitstellung von Informationen, von Dienstleistungen sowie von Kommunikationsmöglichkeiten, mit dem Ziel, die Beziehung zwischen Staat und Bürger zu verbessern. Für die erfolgreiche Realisierung eines electronic government müssen sowohl die interne als auch die externe Komponente entwickelt und auch aufeinander abgestimmt werden.“ [AICHHOLZER und SCHMUTZER 1999b, S 2]

Die Interaktion zwischen Bürgern und öffentlicher Verwaltung im E-Government wird in verschiedene, aufeinander aufbauende Niveaus eingeteilt, wobei der Nutzen sowohl für Bürger als auch für die Verwaltung jeweils gesteigert wird. [HAIDER 2007, S 9f] In der untersten Stufe werden von der Verwaltung lediglich Informationen im Zusammenhang mit einer Behörde über das Internet zur Verfügung gestellt, sie wird daher *Information* genannt. Die nächste Stufe ist die *Kommunikation* mit der Behörde; es besteht dabei für den Bürger, aber auch für die Wirtschaft, die Möglichkeit, zu konkreten Anliegen mit der Behörde über elektronische Medien in Kontakt zu treten. Hauptanwendung ist

---

<sup>8</sup>Internetglossar der Fachhochschule Bern: URL <http://glossar.ccegov.ch> [19.9.2008]

hier die E-Mail, aber auch andere technische Möglichkeiten wären denkbar. Das Ziel von E-Government ist jedoch die *Transaktion*, wobei schlussendlich die vollständige Abwicklung von Verfahren in elektronischer Form erreicht werden soll. [AICHHOLZER und SPITZBERGER 2004, S 3f] Betrachtet man E-Government als integrativen Begriff und verknüpft die elektronische Verwaltungsmodernisierung mit dem Moment der Bürgerpartizipation [LORIG 2004, S 24], kann sich die Überzeugung durchsetzen, „dass es nur dann sinnvoll ist, von E-Government zu sprechen, wenn auch Online-Transaktionen angeboten werden.“ [WINKEL 2004, S 8] Zur vollständigen Realisierung von Transaktionen sind jedoch rechtliche, technische und organisatorische Seiten zu beachten, aber auch immense Umstellungen innerhalb der Behörde, und damit ein immenser Aufwand, notwendig. [KARNING 2004, S 20ff]

### 1.1.3 Dimensionen

Nähert man sich dem Thema E-Government, so sind in der Fachliteratur im Wesentlichen drei, sich wechselseitig beeinflussende Ansätze zu finden. Schon aus dem Definitionselement „Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologie“ ergibt sich die Betrachtung aus dem Blickwinkel der **Technik**. In dieser Dimension werden die notwendigen technischen Komponenten für E-Government betrachtet; dies beinhaltet auf der einen Seite die informations- und kommunikationstechnische Ausstattung beim Bürger und bei der Wirtschaft, auf der anderen Seite jene beim Verwaltungsmitarbeiter, wie beispielsweise Computer mit entsprechender Software, aber auch ein Zugang zum Internet ist notwendig. Darüber hinaus muss auch eine zweckdienliche Transaktionsinfrastruktur mit hinreichender Sicherheitsarchitektur gegeben sein, auf deren Basis die Beteiligten miteinander kommunizieren können. [WINKEL 2004, S 11]

Das Beispiel des Grundrechtes auf Datenschutz macht es augenscheinlich, dass nicht alles, was technisch möglich wäre, auch rechtlich erlaubt sein muss. Rechtliche Schranken in der behördlichen Zusammenarbeit werden in einem Rechtsstaat wie Österreich als selbstverständlich angesehen, insbesondere im Bereich der Verwaltung, die, der herrschenden Lehre zum rechtsstaatlichen Grundprinzip folgend, nur auf gesetzlicher Basis tätig werden darf. [MAKOLM 2007, S 61] In die Dimension **Recht** fallen beim E-Government Probleme im Rahmen von Behördenkontakten und Amtswegen, wie zum Beispiel das Leisten der persönlichen Unterschrift, das Entrichten von Gebühren oder Abgaben sowie das Beibringen von Unterlagen. Der Einsatz elektronischer Unterschriften, die Möglichkeit von elektronischen Zahlungsmöglichkeiten und der Nachweis der

Authentizität bei der Beibringung von elektronischen Originalurkunden sind nicht nur technisch zu lösen, sondern auch rechtlich abzusichern. [AICHHOLZER und SCHMUTZER 2000, S 82]

Der Einsatz der notwendigen Technik verändert aber durch die damit erweiterten Möglichkeiten innerhalb der Verwaltung die „organisatorische[n] Beziehungen sowohl auf horizontaler Ebene (zwischen den Dienststellen, Abteilungen, Ministerien etc.) als auch auf vertikaler Ebene (zwischen Einrichtungen der Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung)“. [AICHHOLZER und SCHMUTZER 2000, S 80] Die Möglichkeiten, aber auch die Restriktionen der einzusetzenden neuen Technologie, machen es unumgänglich notwendig, diese bei der Ausgestaltung der **Organisation** zu berücksichtigen. „Akzeptiert man, [...] dass Technik-Einsatz stets mit technikadäquaten Strukturen und Abläufen zu kombinieren ist, so erhellt daraus ein massiver Reorganisationsbedarf für die öffentliche Verwaltung. Soll die nun verfügbare Informationstechnik ihren Nutzen voll ausspielen können, so kann es nicht genügen, bestehende papier-gestützte Prozesse auf Elektronik und Informationstechnik umzulegen. Die Prozesse sind vielmehr - vor dem Hintergrund der neuen technischen Möglichkeiten - komplett zu hinterfragen.“ [MAKOLM 2007, S 64]

Zusammenfassend können demnach Recht, Technik und Organisation als drei Elemente oder Dimensionen von E-Government angesehen werden, die interdependent ineinander verfangen sind, wobei eine Änderung eines Elementes auch Änderungen in den anderen Elementen notwendig machen kann. [MAKOLM 2007, S 62]

## 1.2 Fragestellung

Das Thema E-Government ist, wie der vorangegangene Abschnitt gezeigt hat, ein sehr umfangreiches. Es behandelt den Bereich der öffentlichen Verwaltung zur Abwicklung geschäftlicher Prozesse mittels neuer Informations- und Kommunikationstechnologie und kann aus dem Blickwinkel der verschiedenen Beziehungen, das sind jene zwischen Bürgern bzw. Wirtschaft und Verwaltung sowie jene innerhalb der öffentlichen Verwaltung, als auch jeweils aus der Sicht der sich wechselseitig beeinflussenden Dimensionen Recht, Technik und Organisation gesehen werden. Eine gesamtheitliche Betrachtung wäre für eine Diplomarbeit mit Sicherheit zu umfangreich, ich musste und wollte das Thema daher eingrenzen.

Eine Beschränkung in den Dimensionen von E-Government ergibt sich schon aus der Gegebenheit, dass es sich hierbei um eine politikwissenschaftliche Arbeit handeln soll; die Dimension Recht wäre prädestiniert für eine rechtswissenschaftliche Arbeit und die

Betrachtung der Technik für eine naturwissenschaftliche. Diese beiden Aspekte scheiden somit aus; es bleibt aus der Natur der Sache heraus die Dimension der Organisation und damit der sozialwissenschaftliche Ansatz. Dennoch wird es sich nicht vermeiden lassen, die beiden anderen Dimensionen zumindest kurz zu berühren, da sie zwingende Implikationen auf den sozialwissenschaftlichen Blickwinkel haben. Da ich in meinem Beruf täglich mit Prozessen innerhalb der öffentlichen Verwaltung und praktisch keine mit Bürgern oder der Wirtschaft habe, hat sich schon aus einer Art teilnehmenden Beobachtung die Eingrenzung auf den internen Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologie ergeben. Ebenfalls aus meiner beruflichen Tätigkeit im Bundesministerium für Landesverteidigung war die Eingrenzung der öffentlichen Verwaltung auf dieses Ministerium naheliegend.

Die bemerkenswerteste interne Anwendung von E-Government ist der Elektronische Akt, denn die flächendeckende Einführung im Bundesdienst hat dazu geführt, dass der Papierakt als Original praktisch nicht mehr vorhanden ist. Eine wesentliche Verbesserung sind zugleich die verkürzten Laufzeiten zwischen den Organisationseinheiten, auch ministeriumsübergreifend und zu den nachgeordneten Dienststellen, dadurch dass die Zeit für den Weg der Papierpost entfällt. Ich werde ihn daher in den Mittelpunkt meiner Betrachtungen stellen und an Hand des Elektronischen Aktes die Innovationen im BMLV darstellen und analysieren. Als Frage formuliert lautet mein Erkenntnisinteresse: *Welche Verwaltungsinnovationen hat der Elektronische Akt im Bundesministerium für Landesverteidigung seit seiner Einführung gebracht?* Unteraspekte zur Forschungsfrage sind, den analytischen Dimensionen der neueren Verwaltungsforschung folgend, die Auswirkungen des Elektronischen Aktes im BMLV auf dessen Organisation und auf das Personal im Ministerium. Nicht unwesentlich ist ferner die Erörterung der Frage nach den Zielen, welche die Politik mit der Einführung des elektronischen Originalaktes zu erreichen hofft(e).

### **1.2.1 Methode - Herangehensweise**

Angesichts der Themenstellung meiner Arbeit bietet sich eine politikwissenschaftliche Quellenanalyse als Methode zur Beantwortung der Forschungsfrage an. Zumal es sich bei meinen Quellen praktisch ausschließlich um schriftliche Materialien handelt, deren Inhalt in methodisch kontrollierter Weise analysiert wird, handelt es sich letztlich um eine reine Dokumentenanalyse. Dabei „muß man sich allerdings immer vergegenwärtigen, dass die Quellen den historischen Prozess nur fragmentarisch, ausschnitthaft und

selektiv widerspiegeln.“ [REH 1995, S 204] Der Forscher entscheidet zudem, welche Dokumente als Arbeitsbasis in Frage kommen; ferner muss er die Wechselwirkung zwischen Fragestellung und Verfügbarkeit der Quelltexte überaus kritisch reflektieren, damit die Forschungsergebnisse nicht in eine Richtung geprägt sind und somit die wesentlichen Kriterien der Wissenschaftlichkeit, das sind Validität, Reliabilität und Intersubjektivität, unerfüllt bleiben.

Viele, für eine politikwissenschaftliche Arbeit interessante Dokumente bestehen aus amtlichen Texten, wie beispielsweise Akten, Verordnungen oder Gesetze; Grundkenntnisse der juristischen Textauslegung sind dementsprechend unverzichtbar. Die juristische Hermeneutik, als Spezialfall der Dokumentenanalyse, orientiert sich an vier Auslegungsgrundsätzen, die auch unter objektiver Auslegungstheorie bekannt sind:

- Die Auslegung nach dem Wortlaut versucht eine sprachliche Erfassung des Inhaltes von Normen, wobei der allgemeine Sprachgebrauch ebenso wie die Rechtssprache oder die jeweilige Fachsprache als Anhaltspunkte dienen.
- Die systematische Auslegung betrachtet den Sinnzusammenhang, in den ein Text eingebettet ist.
- Der Zweck oder Sinn einer Regelung wird mit der teleologischen Auslegung versucht zu erkennen.
- Nach dem Willen des historischen Gesetzgebers fragt die historische Auslegung der Gesetzesmaterialien.

Die politikwissenschaftliche Quellenanalyse erfolgt in mehreren Schritten, wobei selbstverständlich (1) die forschungsleitende Fragestellung den Ausgangspunkt darstellt, mit dem Vorsatz intersubjektiv überprüfbar Aussagen über die gesellschaftliche Wirklichkeit anzustreben. Die Quellenlage ist in der neueren Geschichte oft wesentlich umfassender, als für die Problemstellung bearbeitbar wäre; eine bewusste Auswahl (2) nach wissenschaftlichen Kriterien infolgedessen unerlässlich. Einzubeziehen ist zugleich der Zugang zu den Dokumenten, der durch Datenschutz oder andere Restriktionen eingeschränkt sein kann, was der Transparenz und Nachvollziehbarkeit entgegen wirkt. Der erste Schritt nach dem Quellenzugang ist (3) die Sicherung der Texte; diese äußere Kritik soll sowohl Klarheit über die Echtheit als auch über die Herkunft und Entstehungsgeschichte der Dokumente schaffen. Die Auswertung der Quellen (4) beginnt mit der sprachlichen Aufschlüsselung, wobei zu beachten ist, dass sich die Bedeutung von verwendeten Begriffen über die Zeit, aber auch abhängig vom Ort, ändern kann. Fortgesetzt wird mit der sachlichen Aufschlüsselung, oder inneren Kritik, deren Grundformen gemeinhin als Interpretation bezeichnet werden:

- Das Ziel der Zusammenfassung ist die Reduktion des Textmaterials, sodass nur mehr wesentliche Inhalt erhalten bleiben.
- Die Explikation bezweckt das Besorgen von zusätzlichem Material, um Kontext herzustellen und das Verständnis zu erweitern.
- Bei der Strukturierung werden die Texte nach vorher festgelegten inhaltlichen Gesichtspunkten ausgewertet oder nach formalen Ordnungskriterien beurteilt.

Bei der sprachlichen und sachlichen Aufschlüsselung von Texten ist die Auslegung mutmaßlich der dominante Kern der Arbeit und verlangt solchermaßen hermeneutisches Verstehen der Quellen. Der hermeneutische Zirkel ergibt sich indem vom Teil auf das Ganze und vom Ganzen wieder zurück auf den Teil geschlossen wird, so lange bis die Erkenntnis gewonnen wurde. Der Schritt der historischen Kritik (5) zielt auf die Übereinstimmung der Quellenaussagen mit den historischen Rahmenbedingungen ab; eine Analyse der Entstehungsgeschichte, eine Eingrenzung des Aussagebereiches und die Einordnung der Texte in den Ursachenzusammenhang sind dazu notwendig. Schlussendlich ist (6) die Zusammenschau der Einzelergebnisse relevant, um den Erkenntniswert eines Dokumentes für die Beantwortung der Fragestellung bestimmen zu können. [REH 1995, S 204ff]

### 1.2.2 Gliederung der Arbeit und Literatur

„Das Bürokratiemodell MAX WEBERS ist ein vertrauter und bewährter Erkenntnisbesitz unserer Organisationsforschung.“ [LUHMANN 1968, S 36] stellt selbst NIKLAS LUHMANN fest. Ich möchte meine Arbeit aus diesem Grund mit der Darstellung von MAX WEBERS moderner Bürokratie beginnen und stütze mich dabei auf seine Ausführungen in *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie* [WEBER 1985].

Es ist „nicht die Existenz einer Verwaltung, die für den modernen Staat charakteristisch ist, vielmehr verfügt dieser über eine besondere Form der Verwaltung“. [BENZ 2001, S 129] Dieser besonderen Form möchte ich mit den theoretischen Ansätzen der neueren Verwaltungsforschung näher kommen, indem ich zuerst die analytischen Dimensionen, nämlich Organisation, Personal und Programme, diskutiere und sie dann auf die Fragestellung, also auf das Bundesministerium für Landesverteidigung hauptsächlich mit Blick auf den Elektronischen Akt, anwende. Diese Vorgehensweise stützt sich im Wesentlichen auf die Arbeiten von RENATE MAYNTZ zur Organisationssoziologie im Zusammenhang mit der Bürokratie [MAYNTZ 1976], [MAYNTZ 1997] und folgt HANNES WIMMER [WIMMER 2000] in der Entfaltung.

Daran anschließend werde ich mich der Programme der öffentlichen Verwaltung im Bereich E-Government annehmen und mit der europäischen Ebene beginnen, wobei die Europäische Union mit ihrer Initiative *eEurope* im Vordergrund steht. Dabei stütze ich mich vornehmlich auf die deutschsprachigen Dokumente der Kommission der Europäischen Gemeinschaften; die Wesentlichen im Hinblick auf die elektronischen Behördendienste sind eEurope 2002 [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2000b], eEurope 2005 [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2002a] und i2010 [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2005]. Dann möchte ich das Thema an Hand der Regierungsprogramme auf die österreichische Bundesebene herunterbrechen und abschließend die Programme im Bundesministerium für Landesverteidigung darstellen, wobei ich mich selbstverständlich nur auf öffentlich zugängliche Dokumente beschränken werde.

Der nächste Teil meiner Arbeit wird sich mit der analytischen Dimension Organisation in der österreichischen, öffentlichen Verwaltung beschäftigen. Grundlage für meine Ausführungen zur Bundesebene sind sowohl die facheinschlägigen Ministerratsvorträge als auch die Erfahrungen aus meiner Tätigkeit bei der Stabsstelle IKT-Strategie des Bundes<sup>9</sup>. Für die Ausarbeitung, das Bundesministerium für Landesverteidigung betreffend, beziehe ich mich einerseits auf Organigramme, welche mir von dessen Präsidialabteilung zur Verfügung gestellt wurden, und andererseits auf die vom Ministerium herausgegebenen und zusätzlich im Internet<sup>10</sup> verfügbaren Weißbücher [BUNDESMINISTERIUM FÜR LANDESVERTEIDIGUNG 2005] und wehrpolitischen Informationen [BUNDESMINISTERIUM FÜR LANDESVERTEIDIGUNG 2008].

Die dritte analytische Dimension steht im vorletzten Abschnitt im Mittelpunkt und beschränkt auf das Personal des Bundesministeriums für Landesverteidigung. Aussagekräftigste Grundlage sind dabei die detailreichen und selbstverständlich anonymisierten Daten, welche mir von der zuständigen Personalabteilung zur Verfügung gestellt wurden.

Zum Schluss beschäftigt sich diese Arbeit mit dem Elektronischen Akt im Bundesministerium für Landesverteidigung und versucht an Hand dessen die Verwaltungsinnovationen durch E-Government zu analysieren. Dazu ist mir leider keine öffentlich zugängliche Literatur bekannt, ich stütze mich deshalb auf die von der Projektgruppe *ELAK im BMLV* zur Verfügung gestellten Dokumente, wie beispielsweise den Projektauftrag, das Projekthandbuch, die nach der Einführung des Elektronischen Aktes in der Zentralstelle durchgeführte Benutzerbefragung und die Business Case-Berechnung.

---

<sup>9</sup>siehe 5.1 *E-Government - Organisation auf Bundesebene* auf Seite 59

<sup>10</sup>URL <http://www.bundesheer.at> [21.1.2009]

Das letzte Kapitel bietet die zusammenfassende Beantwortung der Forschungsfragen und einen Ausblick mit möglichen weiteren Forschungsfragen.

Im Anhang erfülle ich noch formale Kriterien, welche von der Universität Wien für eine Diplomarbeit gefordert werden: Eine deutschsprachige Zusammenfassung von ein bis zwei Seiten sowie ein tabellarischer Lebenslauf mit dem Schwerpunkt auf meinem wissenschaftlichen Werdegang sind einzubinden.

## 2 Max Webers moderne Bürokratie

MAX WEBER beobachtete den Staat seiner Zeit sehr genau und stellte fest, dass der Fortschritt seinen unvermeidlichen Tribut fordert. „Die quantitative und qualitative Ausweitung der Staatsaufgaben führt zwangsläufig zu einer Expandierung und Differenzierung, Formalisierung und Professionalisierung des Verwaltungsapparates“ [ANTER 1996, S 174]. Für MAX WEBER stellen die Fachbeamten den Eckpfeiler des modernen Staates dar und ist die Entwicklungsgeschichte des modernen Staates identisch mit der Geschichte des modernen Beamtentums. [ANTER 1996, S 176] Er demonstriert zudem „eine perfekte Symbiose von Staat, Technik und Bürokratie.“ [ANTER 1996, S 175]

„In einem modernen Staat liegt die wirkliche Herrschaft [...] notwendig und unvermeidlich in den Händen des Beamtentums, des militärischen wie des zivilen. Denn auch der moderne höhere Offizier leitet vom ‚Büro‘ aus die Schlachten.“ [WEBER 1966, S 32] Für MAX WEBER unterscheidet sich der militärische Herrschaftsträger in den entscheidenden Punkten nicht, der Offizier ist lediglich eine Sonderkategorie des Beamten.

Für eine Betrachtung des Bundesministeriums für Landesverteidigung und seine, zumindest teilweise Uniform tragenden Beamten ist demnach eine Darstellung der spezifischen Funktionsweise der modernen Bürokratie nach MAX WEBER notwendig.

### 2.1 Funktionsweise des modernen Beamtentums

Die spezifische Funktionsweise des modernen Beamtentums drücken sich nach MAX WEBER in sechs Punkten aus [WEBER 1985, S 551f]:

#### **feste Kompetenzen**

Kontinuierliche Behörden mit fester Zuständigkeit, welche durch Gesetze und Verwaltungsreglements organisiert sind, bilden das Prinzip der festen, generell geordneten behördlichen Kompetenzen. Drei Momente begründen dabei in der öffentlich-rechtlichen Herrschaft das Bestehen einer bürokratischen Behörde: (1) Die erforderlichen und regelmäßigen Tätigkeiten im Rahmen der fest verteilten behördlichen Zuständigkeit bestehen

als amtliche Pflicht. (2) Die zur Erfüllung dieser Pflichten erforderlichen Befehlsgewalten und Zwangsmittel sind ebenfalls fest verteilt sowie durch Regeln klar begrenzt. (3) Für die regelmäßige und kontinuierliche Pflichterfüllung ist durch qualifiziertes Personal planmäßig Vorsorge getroffen.

### **Amtshierarchie und Instanzenzug**

Ein fest geordnetes System von Über- und Unterordnung der Behörden bildet das Prinzip der Amtshierarchie und des Instanzenzuges. Dabei beaufsichtigt die Oberbehörde die ihr nachgeordneten Unterbehörden, folgedessen bietet es gleichzeitig die Möglichkeit, den Instanzenweg von der nachgeordneten zur Oberbehörde zu beschreiten. Bei voller Verwirklichung dieses Prinzips ist die Amtshierarchie monokratisch geordnet. Nach MAX WEBER ist die hierarchische Unterordnung nicht gleichbedeutend mit der Befugnis der Oberbehörde, Geschäftsfälle an sich zu ziehen.

### **Trennung von Büro und Privatbesitz**

Ein wesentliches Merkmal der modernen Bürokratie ist die Trennung von Büro und privater Lebenssphäre, von amtlichen Mitteln und Privatbesitz des Beamten. Alle bei einer Behörde Tätigen mitsamt dem zugehörigen Sachgüter- und Aktenapparat bilden das sogenannte Büro, welches vom außeramtlichen Bereich „prinzipiell geschieden“ ist. Ferner beruht die moderne Amtsführung auf Schriftstücken, den Akten, welche im Original aufzubewahren sind.

### **Fachschulung des Beamten**

Als spezifisch modern sieht MAX WEBER überdies die nunmehr normalerweise vorausgesetzte, eingehende Fachschulung für Beamte, zumindest wenn sie einer spezialisierten Amtstätigkeit nachgehen.

### **hauptamtliche Tätigkeit**

Im Normalfall nimmt die amtliche Tätigkeit die gesamte Arbeitskraft des Beamten in Anspruch, die früher zeitgemäße Erledigung der Amtsgeschäfte nebenher ist nun nicht mehr üblich.

### **Amtsführung nach festen Regeln**

Wie der Beamte sein Amt zu führen hat, ist in generellen, grundsätzlich festen, möglichst erschöpfenden und erlernbaren Regeln festgeschrieben. Die Kenntnis dieser Regeln wird vom Beamten vorausgesetzt und stellt eine Art fachspezifisches Spezialwissen dar.

## 2.2 Stellung des modernen Beamten

Die oben dargelegten Punkte der Funktionsweise der modernen Bürokratie haben Konsequenzen für die innere und äußere Stellung der Beamten. [WEBER 1985, S 552ff]

### 2.2.1 Amt als Beruf

Die Ansicht, dass die Innehabung eines Amtes als Besitz einer ausbeutbaren Quelle zur Erfüllung bestimmter Leistungen gesehen wird, ist in der Moderne überholt. Der Eintritt des Beamten in das Amt wird stattdessen wahrgenommen als Übernahme einer spezifischen Amtstreuepflicht im Austausch gegen die Gewährung einer gesicherten Existenz. Der Beamte ist nicht mehr persönlicher Bediensteter seines Herrschers, sondern er dient einem unpersönlichen, sachlichen Zweck. Als Vorbedingung für eine Anstellung sind Bildungsgänge erforderlich, welche die gesamte Arbeitskraft über längere Zeit beanspruchen, sowie generell vorgeschriebene Fachprüfungen zu absolvieren.

### 2.2.2 persönliche Stellung des Beamten

Auch der moderne Beamte strebt nach sozialer Wertschätzung durch die Beherrschten, wobei dies durch entsprechende Rangvorschriften und besondere strafrechtliche Regeln unterstützt wird. Die tatsächliche soziale Stellung ist normalerweise dort hoch, wo ein starker Bedarf an fachgeschulter Verwaltung besteht und zugleich starke und stabile soziale Differenzierung herrscht. Verstärkend wirkt, dass auf Grund der kostspieligen, aber vorgeschriebenen Fachausbildung die Beamten vorzugsweise aus sozial und ökonomisch privilegierten Schichten entstammen; dies fördert gleichwohl eine zunftartige Barriere der Beamtenschaft.

Der Übergang von der Wahl der Amtsinhaber durch die Beherrschten zur Ernennung der Beamten von einer übergeordneten Instanz hat auch Auswirkungen auf das Amtsverständnis. Ein gewählter Beamter steht dem ihm übergeordneten Beamten grundsätzlich selbständiger gegenüber, da er seine Stellung von unten legitimiert sieht und seine weitere Karriere nicht so stark vom Vorgesetzten innerhalb des Verwaltungsdienstes abhängt. Die Ernennung der Beamten hingegen fördert die Straffheit der hierarchischen Unterordnung; sie fördert dem ungeachtet rein fachliche Gesichtspunkte bei der Postenvergabe und bei der weiteren Karriere im Verwaltungsdienst. Dies wird zusätzlich dort verstärkt, wo der Bedarf an geschultem Personal hoch ist und die Anstellung fachlich ungebildeter Beamter auf die Ernennenden zurückfallen würde.

Faktisch gesehen, besteht in der öffentlichen Verwaltung die Regel der lebenslangen Stellung, welche als Rechtsgarantie gegen willkürliche Ab- oder Versetzung eine Garantie für strenge Sachlichkeit bezwecken soll. Eine von persönlichen Rücksichten befreite Leistung der Amtspflichten wird dadurch gefördert, eine Besetzung der Ämter nach Zweckmäßigkeit sowie die Karrierechancen strebsamer und qualifizierter Amtsanwärter jedoch naturgemäß erschwert.

Die moderne Stellung des Beamten bewirkt eine regelmäßige, fixe Geldentlohnung und eine Alterssicherung in Form einer Pension. Das Gehalt wird dabei nach der Art der Funktion bemessen und nicht nach der erbrachten Leistung, was auch eine soziale Wertschätzung ausdrückt. Desgleichen kann der Beamte eine Laufbahn von unten, minder wichtigen und minder bezahlten Stellen, nach oben durchlaufen, was üblicherweise, unter möglichst mechanisch fixierten Bedingungen, auch angestrebt wird. Eine konsequente Verfolgung dieses Weges würde jedoch wieder in einer Entwicklung enden, bei der die Ämter abermals als Pfründe angesehen werden würden.

## 2.3 Voraussetzungen der modernen Amtsgestaltung

Für die oben beschriebene moderne Gestaltung des Amtes gibt es sowohl soziale als auch ökonomische Voraussetzungen. [WEBER 1985, S 556ff]

### **Entwicklung der Geldwirtschaft**

Die Entwicklung der Geldwirtschaft ist, angesichts der vorherrschenden monetären Entlohnung, für den Habitus der Bürokratie von großer Wichtigkeit, allerdings keineswegs allein entscheidend für deren Existenz. Nach MAX WEBER ist ein gewisser Grad an Geldwirtschaft zumindest für den Fortbestand der bürokratischen Verwaltung notwendig, zumal ohne sie sich das innere Wesen der Verwaltung stark verändert würde. Laufende Naturaleinkünfte wären, aus historischer Erfahrung, ein erster Schritt in Richtung persönlicher Aneignung der Steuerquelle sowie deren Nutzung für private Absichten. Eine rein ökonomische Auffassung des Amtes kann auch dazu führen, dass der Herrscher, wenn er dringend Geldkapital benötigt, zum Mittel des Verkaufes von Ämtern oder Offizierspatenten greift. Dies bedeutet selbstverständlich ein Abgehen vom reinen Typus der bürokratischen Organisation gleichwohl der Beamte in der Regel die Kaufsumme als Erwerb des Besitzrechtes am Amt versteht. Als Gefahr bei der Zuweisung von Naturalleistungen macht MAX WEBER eine Tendenz zur Lockerung des bürokratischen Mechanismus, insbesondere einer Abschwächung der hierarchischen Unterordnung aus;

folglich ist ein festes Steuersystem eine Vorbedingung für die dauerhafte Existenz bürokratischer Verwaltung.

### **qualitative Erweiterung der Verwaltung**

Anlass für die Bürokratisierung ist die qualitative Erweiterung und innere Entfaltung des Aufgabenkreises der Verwaltung. Politische Bedürfnisse, welche in Richtung verstärkter Bürokratisierung gewirkt haben, sind einerseits die machtpolitisch bedingte Aufstellung stehender Heere und die damit verbundene Entwicklung des Finanzwesens, und andererseits das steigende Begehren der Gesellschaft nach Ordnung und Schutz auf allen Gebieten. Treibend wirken desgleichen sozialpolitische Aufgaben und neue technische Möglichkeiten. Moderne Verkehrsmittel, wie öffentliche Land- und Wasserwege sowie die Eisenbahn, aber auch neuartige Wege der Kommunikation, wie der Telegraf, lassen eine gemeinwirtschaftliche Verwaltung angebracht und politisch zweckmäßig erscheinen.

### **technische Überlegenheit der Bürokratie**

Der entscheidende Grund für das Vordringen der bürokratischen Organisation war nach MAX WEBER von jeher ihre rein technische Überlegenheit über jede andere Form. Insbesondere bei komplizierten Aufgabenstellungen ist die bezahlte bürokratische Arbeit im Ergebnis oft präziser und billiger als eine ehrenamtliche Verrichtung. Geschäftserledigung als Nebentätigkeit ist oft dann sehr teuer, wenn nicht nur die unmittelbaren Kosten der öffentlichen Kassa, sondern auch die wirtschaftlichen Verluste der Beherrschten durch Zeitversäumnis und mangelnde Präzision eingerechnet werden. Hinzu kommen Reibungen und Verzögerungen innerhalb der Verwaltung bei den Bearbeitungen nebenher, zugleich ist die hierarchische Unabhängigkeit größer und damit weniger einheitlich in den notwendigen Kompromissen zwischen kollidierenden Interessen. Der Druck aus der Wirtschaft und durch die neuen Wege der Kommunikation nach Beschleunigung des Reaktionstempos in der Verwaltung führt zum Prinzip der Arbeitsteilung in der Verwaltung nach rein sachlichen Gesichtspunkten, wobei die Arbeitsschritte auf spezialisierte und eingeschulte Beamte verteilt werden. Dies führt arteigen zu einer sachlichen Erledigung ohne Ansehen der Person, also nach berechenbaren Regeln, durch Fachleute; was insbesondere in der Rechtssprechung von hoher Bedeutung ist.

### **Konzentration sachlicher Betriebsmittel**

Eine weitere Voraussetzung für die bürokratische Struktur ist die Konzentration der sachlichen Betriebsmittel beim Herrscher. Ein plakatives Beispiel dafür ist das Heer, welches aus den Magazinen des Herrn ausgerüstet und gepflegt wird. Wenn die Zahl der Heere, die durch die Schicht der ökonomisch fähigen Bürger ausgerüstet und gepflegt

werden, nicht mehr ausreicht, entstehen die bürokratischen Heere. Nur diese Heeresform ermöglicht die Aufstellung stehender Berufsheere, die zur dauerhaften Befriedung großer Gebiete notwendig sind; überdies ist eine spezifische militärische Disziplin und technische Ausbildung normalerweise nur in einem bürokratischen Heer voll entfaltungsfähig. Die Konzentration der Betriebsmittel geht auch in anderen Sphären Hand in Hand mit der Bürokratisierung der Verwaltung, indem der Staat die gesamten staatlichen Verwaltungskosten aus seinem Etat aufbringt und die Unterinstanzen mit den notwendigen, laufenden Betriebsmitteln ausstattet sowie deren Verwendung nicht nur reglementiert sondern auch kontrolliert.

### **Nivellierung der ökonomischen und sozialen Unterschiede**

Dem Verlangen nach Rechtsgleichheit im persönlichen und sachlichen Sinn folgt die abstrakte Regelhaftigkeit der Herrschaftsausübung. Hieraus ergibt sich die prinzipielle Ablehnung der Erledigung im Einzelfall; ein bestehender sozialer, materieller oder Ehrevorrang kann nicht mehr mit Verwaltungsfunktionen und -pflichten in Verbindung gebracht werden. Die Nivellierung der ökonomischen und sozialen Unterschiede in ihrer Bedeutung für die Verwaltung, die Rechtsgleichheit vor dem Herrscher, führt zur Gleichmachung der Beherrschten gegenüber den Beamten, die mithin faktisch, manchmal auch formal, eine autokratische Stellung innehaben können.

Die bezahlte Berufsarbeit an Stelle der überkommenen nebenamtlichen Honorarverwaltung führt dabei nicht notwendig zur Zunahme des aktiven Anteils der Beherrschten an der Herrschaft innerhalb des Sozialgebildes, also an der Verwaltung. Diese Hinderung der Entwicklung eines geschlossenen Beamtenstandes im Interesse der allgemeinen Zugänglichkeit zu Ämtern steht jedoch im Widerstreit mit den gewünschten Tendenzen der Bürokratisierung.

## **2.4 kritische Würdigung**

„Die genannten Vorteile der Bürokratie gegenüber der vormodernen Verwaltung dürfen nicht als positive Bewertung missverstanden werden. Sie begründen lediglich, warum sich die bürokratische Verwaltungsform als Bestandteil der Institutionenordnung des modernen Staates durchsetzte.“ [BENZ 2001, S 132] Das Bürokratiemodell von MAX WEBER erschließt die soziale Wirklichkeit in der Verwaltung seiner Zeit und stellt sie im Rahmen der politisch-sozialen Ordnung einer Gesellschaft idealtypisch dar; ein generelles Bevorzugen dieses Modells kann man MAX WEBER dadurch vermutlich nicht unterstellen. Es

ist „nicht die Existenz einer Verwaltung, die für den modernen Staat charakteristisch ist, vielmehr verfügt dieser über eine besondere Form der Verwaltung, die im Folgenden mit dem Begriff Bürokratie bezeichnet werden soll.“ [BENZ 2001, S 129]

In Österreich war eine rationale Bürokratie nach den Weberschen Merkmalen im Großen und Ganzen ab der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts ausgebildet. Die Fixierung der Verwaltung und die Stabilisierung des Beamtenapparates bedeutete jedoch gleichzeitig eine gewisse Erstarrung in der institutionellen wie in der sozialen Entwicklung. Das Gehaltsschema der Beamten mit seinen automatischen Vorrückungen neben dem Prinzip der besten Ausbildung bedeutete zunächst, dem bürgerlichen Prinzip der Gleichheit sowie dem Zurückdrängen des Adels in den höchsten Beamtenrängen näher zu kommen, andererseits begünstigte es, gepaart mit Amtsverschwiegenheit und Amtshierarchie im Sinne von strikter Unterordnung, eine Kastenbildung nach außen; man könnte darin auch Schutz und Deckung für das Beamtentum entdecken. Der genau vorgeschriebene sowie penibel eingehaltene Amtsweg verhinderte gemeinsam mit dem Instanzenzug zwar Willkür und garantierte eine gewisse Legitimität der Verwaltung, der dazu vorgegebene Formalismus blähte hingegen den Beamtenapparat auf und steht den gewünschten Einsparungen an Reibungen innerhalb der Verwaltung sowie einer Kosteneinsparung entgegen. [HEINDL 1991, S 318ff]

„Es ist offenkundig, dass die modere Verwaltung immer weniger dem Bürokratiemodell Max Webers entspricht. Hoheitliches Handeln wird zunehmend durch kooperatives Verwaltungshandeln ergänzt.“ [NEISSER 2006, S 202] Konzepte aus jüngster Zeit zur Verwaltungsreform versuchen in der Privatwirtschaft erprobte Methoden und Verhaltensweisen des Managements auf die öffentliche Verwaltung zu übertragen. Durch die Einführung dieser marktwirtschaftlich geprägten Managementkonzepte soll die Verwaltung die passenden Leistungen so kostengünstig wie möglich erstellen, jedoch kann der Staat in seiner Gesamtheit gewöhnlich nicht wie ein Unternehmen geführt werden, denn es gibt in der öffentlichen Verwaltung immer noch spezifische Erfordernisse und Rahmenbedingungen, welche allein von der Politik gestaltet und entwickelt werden müssen. [NEISSER 2006, S 201ff]

### 3 Organisationssoziologie

„Der Ansatz der Organisationssoziologie ist ein systemtheoretischer. Ihre analytischen Kategorien sind die der Kybernetik und allgemeinen Systemtheorie. Die analytischen Bezugspunkte sind Systemerhaltung und Zielverwirklichung.“ [MAYNTZ 1968b, S 27] Im Zentrum des organisationssoziologischen Interesses steht demzufolge das Organisationsziel; MAX WEBER befasste sich hingegen vor allem mit sozialen Beziehungen, die sich auf eine legitime Organisation stützen. Zumal diese Weberschen Klassifikationstypen und deren Eigenarten im modernen Begriff in der Organisationssoziologie keine besondere Rolle spielen, schließt dies nach RENATE MAYNTZ jede Gleichsetzung von Bürokratie und Organisation aus; was vor allem fehlt, wäre die Beachtung informeller Elemente in der Organisation. MAX WEBERS rationelles Modell der Bürokratie ist lediglich im Zusammenhang mit der dauerhaften und technisch effizienten Ausübung legaler Herrschaft in einem wirtschaftlich entwickelten und politisch zentralisierten Staat zweckmäßig; es ist „ein naher Verwandter des präskriptiven Modells der klassischen Organisationslehre mit ihrer Betonung von hierarchischer Autorität, formalen Strukturaspekten, regelbestimmtem Verhalten und Effizienz“. [MAYNTZ 1968b, S 29] Werden dessen ungeachtet einzelne Merkmale des Weberschen Bürokratiebegriffes empirisch betrachtet, stellt man fest, dass sie in sehr unterschiedlichem Ausmaß auf verschiedene Organisationen zutreffen; einzelne, wie zum Beispiel die institutionalisierte Aufgabengliederung, gelten praktisch für alle Organisationen, andere, wie beispielsweise die bürokratische Amtshierarchie, nur in bestimmten Organisationsarten.<sup>1</sup> Obwohl solch regelhafte Zusammenhänge für eine allgemeine Organisationstheorie benötigt werden, wollte MAX WEBER indes mit seinen Idealtypen keine allgemein auftretenden, empirischen Regelmäßigkeiten behaupten. [MAYNTZ 1968b, S 27ff]

---

<sup>1</sup>siehe auch [MAYNTZ 1976, S 86f]

## 3.1 theoretische Aspekte der Organisationsanalyse

Bevor die Organisationssoziologie im Zusammenhang mit der Bürokratie errötet werden kann, sollten noch einige ihrer allgemeinen und eher theoretischen Aspekte als deren Fundament betrachtet werden.

### 3.1.1 Merkmale einer Organisation

Die soziologische Organisationsanalyse definiert jedwede Organisation mit drei Merkmalen: Ihnen ist gemeinsam, dass sie (1) soziale Gebilde mit angebbarem Mitgliederkreis und interner Rollendifferenzierung sind, (2) bewusst auf spezifische Zwecke und Ziele orientiert sind und (3) zumindest in der Intention zur Verwirklichung der Zwecke oder Ziele rational gestaltet sind. Im Unterschied zum betriebswirtschaftlichen Organisationsbegriff beschränkt sich der soziologische Begriffsinhalt nicht auf eine zielgerichtete Orientierung auf eine Tätigkeit oder das Ergebnis einer Tätigkeit; er geht über den formellen Aspekt hinaus: Das soziale Gebilde als Ganzes, auch mit all seinen ungeplanten und unvorhergesehenen Prozessen, wird betrachtet. [MAYNTZ 1976, S 36f]

### 3.1.2 Organisation als soziales System

„Die konkreten Bausteine (Teile, Einheiten) der Organisation sind Personen bzw. Personengruppen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, in Interaktion miteinander stehen und hinsichtlich dieser Tätigkeiten und Interaktionen bestimmte Gefühle und Vorstellungen haben.“ [MAYNTZ 1976, S 41] Im Rahmen dieser Interaktionen stehen zwei entgegengesetzte Tendenzen in einem Spannungsfeld: Einerseits streben Teile der Organisation nach größtmöglicher Autonomie, andererseits sollte die Führung darauf achten, die Selbständigkeit der Teile möglichst einzuschränken. Von der Dichte und Art des Beziehungsnetzes hängt es schließlich ab, wie autonom die Organisationsteile letztlich sind. Es können dabei die Beziehungen auf Gegenseitigkeit beruhen oder einseitig ausgeprägt sein, wobei die Reziprozität häufig durch Machtunterschiede eingeschränkt ist. [MAYNTZ 1976, S 40ff]

#### Zielgerichtetheit

„Ein soziales System ist nur insofern zielgerichtet, als es Personengruppen gibt, die bewußt Zielvorstellungen *für das System* besitzen und es in seiner Art und Funktionsweise entsprechend leiten und gestalten.“ [MAYNTZ 1976, S 43]<sup>2</sup> Im Umkehrschluss bedeutet

---

<sup>2</sup>die Hervorhebung wurde durch die Autorin selbst vorgenommen

dies, dass nicht alle sozialen Systeme notwendigerweise zielgerichtet sind. Ein zielgerichtetes soziales System unterscheidet sich allerdings von anderen Systemen dadurch, dass dessen Bausteine Menschen mit eigenem Willen sind; es ist daher wandelbarer und anpassungsfähiger, außerdem sind verschiedene Funktionen nicht so strikt bestimmten Teilen der Organisation zugeordnet. [MAYNTZ 1976, S 43ff]

### **Wechselwirkung mit der Umgebung**

„Organisationen sind immer nur Teilsysteme und existieren innerhalb eines sie umfassenden sozialen Systems.“ [MAYNTZ 1976, S 45] Auch nicht zielgerichtete Teilsysteme hängen von Elementen außerhalb ihrer selbst ab, um funktionieren und bestehen zu können. Umgekehrt wirken aber gleichfalls nahezu alle Organisationen nach außen, es entsteht eine ständige Austauschbeziehung, welche, um als Organisation weiter bestehen zu können, die Ziele umweltabhängig macht. Die Organisation wechselt überdies seine Bausteine, das heißt seine Mitglieder, im Laufe der Zeit aus, bewahrt dabei normalerweise trotzdem seine Identität, was nicht bedeuten muss, dass sie unverändert bleibt. Passen sich offene soziale Systeme sich ändernden Umweltverhältnissen an, ohne sich aufzulösen oder ihre Identität zu verlieren, dann setzt dies die Fähigkeit des Lernens und der Innovation voraus; diese Eigenschaft nennt man Ultrastabilität. [MAYNTZ 1976, S 45f]

### **Selbsterhaltung**

Sind interne oder externe Personengruppen an den Leistungen von Organisationen aus Nützlichkeitsüberlegungen heraus interessiert, dann werden sie auch für deren Erhaltung eintreten. Ein wichtiger Mechanismus für die Selbsterhaltung einer Organisation ist dabei die Identifizierung von Menschen innerhalb der Organisation mit ihr, auch wenn sich dies mit der Leistung der Organisation objektiv nicht mehr rechtfertigen lässt. Dies ist bei Führungskräften und höheren Rängen häufig stärker ausgeprägt als bei den einfachen Mitgliedern. [MAYNTZ 1976, S 46f]

### **Integration**

Ein soziales System setzt einen gewissen Zusammenhalt zwischen seinen Teilen voraus, um nicht zu zerfallen. Sowohl die freiwillige Kooperation als auch der Zwang sind einer Mindestforderung an Integration behilflich, damit die einzelnen Mitglieder das tun, was sie tun sollen. Wieweit welches Mittel die Teile einer Organisation zusammenhält, hängt von vielen Faktoren ab, ein ständiges Gegeneinander ist dabei für eine Organisation ebenso kennzeichnend wie ein harmonisches Miteinander. Solange eine Organisation besteht, überwiegen offenbar die zusammenhaltenden Einflüsse, welche in der sozialen Wirklich-

keit vorwiegend nicht auf Zwang beruhen. Können viele Mitglieder aus der Organisation einen Vorteil erzielen oder sich mit ihr identifizieren, dann sind die Kooperationswilligkeit und das Interesse an der Erhaltung der Organisation größer, entgegengesetzte Tendenzen führen zumeist nicht zur Auflösung, sondern zu einem inneren Wandel der Organisation. [MAYNTZ 1976, S 47f]

### 3.1.3 Fragen der Organisationsanalyse

Nach RENATE MAYNTZ lassen sich bei der Organisationsanalyse alle Fragestellungen auf zwei Grundfragen zurückführen: „Die erste Grundfrage bezieht sich auf die Abhängigkeiten und Wechselwirkungen unter den Elementen [...] Die zweite Grundfrage bezieht sich auf die Funktionsvoraussetzungen des zielgerichteten sozialen Systems“. [MAYNTZ 1976, S 48] Eine einflussreiche Feststellung dabei ist, dass nicht alle wichtigen Fragen simultan von der Organisationsanalyse behandelt werden können, sondern dass nur auf die Forschung abgestimmte und ausgewählte Einzelfragen parallel beantwortet werden können. Die Erkenntnisziele der Organisationsanalyse beabsichtigen einerseits die Erforschung einer konkreten einzelnen Organisation, andererseits die vergleichende Untersuchung zielgerichteter sozialer Systeme. Das derartig doppelte Erkenntnisinteresse will das Allgemeine am Besonderen sowie das Besondere vor dem Hintergrund des Allgemeinen erkennen, wobei beide Erkenntnisabsichten untrennbar miteinander verbunden sind. [MAYNTZ 1976, S 48ff]

### 3.1.4 Öffentliche Verwaltung als Gegenstand

„Der Begriff ‚öffentliche Verwaltung‘ meint einen Komplex von Organisationen, von konkreten sozialen Gebilden. Der Begriff Bürokratie [...] wird dagegen in der Umgangssprache auch heute noch zur Bezeichnung bestimmter negativer Aspekte in Aufbau und Funktionsweise der öffentlichen Verwaltung gebraucht. Gleichzeitig hat sich in der sozialwissenschaftlichen Fachsprache unter Bezug auf *Max Weber* eine Definition von Bürokratie als Strukturprinzip mit präzise benennbaren Merkmalen eingebürgert.“ [MAYNTZ 1997, S 1]<sup>3</sup> Jede Verwaltungsbehörde kann in diesem Sinn wie jede andere Organisation sozialwissenschaftlich orientiert betrachtet werden. Der Begriff Bürokratie wird dabei zu Gunsten einer neutralen Bezeichnung des Gegenstandes durch öffentliche Verwaltung ersetzt.

---

<sup>3</sup>die Hervorhebung wurde durch die Autorin selbst vorgenommen

MAX WEBER befasste sich nicht nur mit dem Prinzip der Verwaltungsorganisation, sondern auch mit Bürokratie in einem herrschaftssoziologischen Zusammenhang. Die Verwaltungsforschung hat sich in der Folge natürlich mit beiden Themenkomplexen beschäftigt, nach dem zweiten Weltkrieg durch organisationssoziologische Beiträge und seit den 1960er Jahren durch Diskussionen zur Reform der öffentlichen Verwaltung angereichert. Dabei „hat sich die Politikwissenschaft bis heute vorzugsweise mit dem Prozeß und den Institutionen der politischen Willensbildung und weniger mit der staatlichen Exekutive beschäftigt“. [MAYNTZ 1997, S 6]

„Um anschaulich zu werden, müssen die allgemeinen Fragestellungen der Verwaltungssoziologie auf einen konkreten Gegenstand bezogen werden; über öffentliche Verwaltung schlechthin läßt sich wenig Genaues sagen.“ [MAYNTZ 1997, S 7] Dieser konkrete Untersuchungsgegenstand wird nach RENATE MAYNTZ an Hand von drei analytischen Dimensionen untersucht. Die **Perspektive** ist die erste analytische Dimension und läßt sich in die Systemperspektive, bei der die öffentliche Verwaltung als begrenztes Teilsystem innerhalb der Gesellschaft angesehen wird, und die Organisationsperspektive untergliedern. Werden einzelne Behörden oder -typen als soziologische Gebilde analysiert, liegt eine Unterscheidung der Organisationsperspektive nach Verwaltungsebenen, wie beispielsweise Ministerialebene gegen Vollzugsebene, nahe. Bei der zweiten Dimension greift die Unterscheidung der **analytischen Ebene** nach mikro- oder makrosoziologischen Betrachtungsebenen. Steht ein Individuum und sein Verhalten im Mittelpunkt der Überlegungen, dann werden mikrosoziologische Fragestellungen erforscht; wird die kollektive Ebene betrachtet, ist eine makrosoziologische Frage maßgeblich. Beachtlich ist, dass die beiden bisher genannten analytischen Dimensionen quer zueinander liegen, was bedeutet, dass jede mikro- oder makrosoziologische Fragestellung sowohl aus der System- als auch aus der Organisationsperspektive betrachtet werden kann. Die letzte der analytischen Dimension bezieht sich auf die **theoretischen Ansätze** der Verwaltungssoziologie. „Jenseits der individuellen oder handlungstheoretischen Ebene unterscheidet man in der Soziologie allgemein zwischen dem Ansatz des systemtheoretischen Funktionalismus und einem stärker historischen, Macht- und Konfliktphänomene besonders beachtenden Ansatz.“ [MAYNTZ 1997, S 10] Da beide Ansätze<sup>4</sup> durch ein unterschiedliches Erkenntnisinteresse auf Grund ungleicher Problemstellungen geprägt sind, werden verschiedene Aspekte der gesellschaftlichen Realität beleuchtet; freilich ergänzen sich die beiden Sichtweisen. [MAYNTZ 1997, S 6ff]

---

<sup>4</sup>Ein Beispiel für den ersten Ansatz wäre die Systemtheorie von NIKLAS LUHMANN, für den zweiten Ansatz der historische Materialismus. [MAYNTZ 1997, S 10 Fußnote 6]

## 3.2 Verwaltung und Politik

Die Erfüllung herrschaftlicher Aufgaben setzt die Existenz einer Verwaltung obligatorisch voraus, das demokratische Modell sieht dabei die institutionelle Trennung in Politik mit der Aufgabe der staatlichen Willensbildung und der öffentlichen Verwaltung als Mittel zum Vollzug dieses Willens vor. Idealtypisch verfolgt die Verwaltung keinerlei eigene Zwecke, sondern erfüllt ausschließlich die ihr übertragenen Aufgaben, in der Praxis neigt die Bürokratie hingegen dazu, gewisse eigene Interessen zu verfolgen. Dafür letztlich verantwortlich scheint das überlegene Fachwissen der Beamten zu sein, da sie ihre Fähigkeiten in ihrer Fachausbildung erwerben können, politische Führungspositionen hingegen unabhängig vom Kriterium der fachlichen Qualifikation besetzt werden. Damit besteht grundsätzlich ein Spannungsfeld zwischen legaler Herrschaft, welche die Verwaltung als Instrument zur Realisierung politischer Zwecke sieht, und Verwaltung, welche sich dem entziehen und eigene Interessen verfolgen möchte. [MAYNTZ 1997, S 60ff]

### 3.2.1 Tendenzen der Verselbständigung

Die historischen Erfahrungen zeigen ebenso wie die Ergebnisse systematischer empirischer Untersuchungen, dass eine öffentliche Verwaltung nie ein völlig neutrales Werkzeug ist. Diese politische Neutralität hätte zudem ihre Kehrseite, indem die Verwaltung von der politischen Führung für beliebige Zwecke eingesetzt werden könnte. Sie benötigt hingegen ein Mindestmaß an Autonomie, um sich gegen Nötigungen von Gruppen der Gesellschaft, welche Vorzugsbehandlungen unter Umgehung der legitimierten Normen fordern, wehren zu können. Diese Spannung zwischen Neutralität und politischer Verantwortung in der Verwaltung hängt von einer Fülle von Faktoren ab, die in drei Gruppen eingeteilt werden können. [MAYNTZ 1997, S 64ff]

#### **öffentliche Verwaltung**

Die erste Gruppe beinhaltet Faktoren, die in der öffentlichen Verwaltung selbst liegen. Beginnend sind hier die Merkmale im Zusammenhang mit dem Verwaltungspersonal zu nennen: Speziell bei höheren Beamten beeinflussen die soziale Herkunft und die damit verbundene Identifikation mit einer bestimmten sozialen Gruppe genauso das Verwaltungshandeln, wie der soziale Status in der Gesellschaft an sich. Die persönliche Unabhängigkeit der Beamten und damit die Möglichkeiten sich einer nicht genehmen politischen Führung zu entziehen, wächst mit ihrem Fachwissen und beruflichen Alternativen außerhalb der Verwaltung. Gehören dagegen politische Neutralität und unbedingte

Loyalität zur politischen Führung zum Selbstverständnis der Beamten, wirkt das der Tendenz zur Verselbständigung entgegen. Ferner kann die Art der Beamtenausbildung die professionelle Orientierung sowie das Berufsethos und damit auf die Tendenz zur Verselbständigung einwirken.

Zu den strukturellen Verwaltungsmerkmalen, welche die Tendenzen zur Verselbständigung beeinflussen, zählen die Größe und damit die soziale Bindekraft der Verwaltung ebenso wie das Maß ihrer Zentralisierung. Je zentralistischer der Staat organisiert ist, desto kleiner kann die administrative Führungsgruppe sein, ohne dass die Verwaltung ihr potenzielles politisches Gewicht ins Spiel bringen kann.

Beinhalten die Verwaltungsaufgaben monopolartige Angelegenheiten erhöht sich dadurch die Chance eigene Interessen politisch durchzusetzen. Bei Planungstätigkeiten im Rahmen von politischen Zielvorgaben erhöht sich gleichermaßen der Handlungsspielraum für die Verwaltung in Richtung Verselbständigung. „Die selber planende Verwaltung ist nicht nur Instrument, sondern übernimmt einen Teil der politischen Funktion der Programmentwicklung.“ [MAYNTZ 1997, S 68]

### **gesellschaftliche Umwelt**

Bestimmte Merkmale der gesellschaftlichen Umwelt gehören zur nächsten Faktorengruppe in Hinsicht auf die Verselbständigungstendenz der Verwaltung. Diese erhöht sich, wenn die Beamten einflussreiche soziale Gruppen als Koalitionspartner für ihre Interessen gewinnen können; Voraussetzung dafür ist eine hinreichend differenzierte Gesellschaft mit divergierenden Interessen. Je eher sie selbst von den Verwaltungsleistungen abhängen oder profitieren, desto eher werden einzelne soziale Gruppen die Ziele der öffentlichen Verwaltung gegen die politische Führung oder gegen andere soziale Gruppen unterstützen.

### **politisches System**

Das politische System selbst bedingt die letzte Faktorengruppe: Die Verwaltung tut sich umso schwerer der Steuerung und Kontrolle zu entziehen, je größer die Machtfülle, die Geschlossenheit und Selbständigkeit der politischen Führung ist. Dabei steht das historische Eigengewicht der Verwaltung der gegenwärtigen Stärke und Geschlossenheit der Politik gegenüber.

### **Typen der Verselbständigung**

Diese Vielzahl an Einflussfaktoren vermag nicht nur den Grad der Verselbständigung der Verwaltung zu bestimmen, sondern auch ihre Richtung; modellhaft lassen sich drei Haupttypen unterscheiden: [MAYNTZ 1997, S 70ff]

Die selbstverantwortlich handelnde Verwaltung kann als optimales Verhältnis zwischen Verwaltung und Politik angesehen werden. Sie hat genügend Eigenständigkeit, um ihre Aufgaben wirksam erfüllen zu können und hat sich gleichzeitig ihre Dienstleistungsorientierung bewahrt.

Eine ihre Macht im Eigeninteresse nutzende Verwaltung gebraucht ihren Handlungsspielraum zur Durchsetzung eigener Interessen, die zunächst von ökonomischer Natur sind. Hinzu kommt dann die Ausdehnung der eigenen Machtsphäre durch den Versuch, immer mehr Aufgaben, Personal und Sachmittel zu erhalten. Diese Wachstumstendenz ist nicht notwendig in einer bewussten Absicht begründet, Macht in den eigenen Reihen zu vermehren, sondern kann bei allen Organisationen beobachtet werden, wenn nicht gegengesteuert wird.

Im Interesse einer bestimmten sozialen Schicht handelnde Verwaltungen können sich hingegen in einer pluralistischen Gesellschaft mit mehreren Machtzentren und sozial heterogener Beamtenschaft, also in den meisten westlichen Industriestaaten, kaum entwickeln.

### **3.2.2 politische Steuerung und Kontrolle**

Zur Steuerung und Kontrolle der zur Verselbständigung neigenden Verwaltung durch politische Institutionen stehen drei Eventualitäten offen: [MAYNTZ 1997, S 73ff]

#### **zentrale Steuerung und Kontrolle**

Ein besonders wichtiges Lenkungsinstrument bei der zentralen Steuerung und Kontrolle sind genaue Handlungsgrundlagen mit geringem Ermessensspielraum, wobei die Vielzahl und Komplexität der regelungsbedürftigen Angelegenheiten die politischen Institutionen in der Regel überfordern. Auch die Steuerung der Verwaltung über die budgetäre Mittelzuweisung scheitert oft an der notwendigen Unterstützung der Beamten bei der Erstellung der dafür notwendigen Grundlagen. Überdies erfolgt die Überprüfung auf Einhaltung der finanziellen Vorgaben nacheilend, was die Möglichkeiten für politische Konsequenzen bei festgestellten Fehlern erheblich einschränkt. Bleibt das Recht der politischen Instanzen die Besetzung von administrativen Spitzenfunktionen zu entscheiden und so über die Personalpolitik steuernd einzugreifen.

#### **externe Steuerung und Kontrolle**

Beim System der Doppelhierarchie wird die Verwaltung auf allen Ebenen durch eine parallel organisierte politische Hierarchie von außen gesteuert und kontrolliert. Ein solches System ist wiederkehrend dort anzutreffen, wo in einer Gesellschaft nur eine politische

Partei die uneingeschränkte Führungsrolle hat. Die externe Einflussnahme zur Verwirklichung politischer Ziele gerät dabei in Konflikt mit der Beachtung genereller Normen der Verwaltung, das heißt es stehen sich Zielverwirklichung und Gesetzmäßigkeit gegenüber.

### **pluralistische Steuerung und Kontrolle**

Die Strategie der politischen Dezentralisierung schafft durch Föderalisierung, Regionalisierung oder kommunale Selbstverwaltung viele Zentren politischer Willensbildung und Kontrollstellen sowie eine mehrstufige Verwaltungshierarchie. Die Existenz der gewählten Vertretungskörperschaften im politisch aufeinander abgestimmten Stufenbau verringert durch Anhänglichkeiten der Dezentralisierung die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Verwaltung verselbständigt.

### **3.2.3 Verwaltung und Politik in Österreich**

Die Wiener rechtstheoretische Schule hat die Unterscheidung von Politik und Verwaltung, von politischer Führung und Bürokratie, wie sie bereits von MAX WEBER idealtypisch beschrieben wurde, übernommen, indem sie die staatliche Willensbildung auf zwei strikt getrennte Stufen gestellt hat: Die generellen Normen, als Ausdruck politischer Werte in positiv-rechtlicher Gestalt, sind von den individuellen Akten der Bürokratie zu trennen und daher die öffentliche Verwaltung von politischen Einflüssen frei zu halten. In praktisch jedem modernen Rechtsstaat wird die Trennung von Politik und Verwaltung institutionell abgebildet, in Österreich in der Verfassung durch das Gewaltenteilungs- und das Legalitätsprinzip. Diese Unterscheidung der gesetzgebenden von den exekutiven Organen sowie die strikte Bindung der Verwaltung an die Gesetze sollen bewirken, dass sich die Politik nur im Gesetzgebungsprozess abspielt und die Verwaltung sich auf die Vollziehung des in Gesetzesform gegossenen politischen Willens beschränkt. Dem steht jedoch die funktionelle Verschmelzung von Politik und Verwaltung in der Wirklichkeit gegenüber: Sowohl in der Ausarbeitung von Gesetzes- oder Verordnungsentwürfen durch Verwaltungsbeamte, aber auch in der Abhängigkeit der Politik von Verwaltungsdaten sowie durch erhebliche Ermessensspielräume für die Verwaltung in der Durchführung von politischer Vorgaben verwischen die Grenzen zwischen Verwaltung und Politik. [OBERNDORFER 2006, S 60ff]

## 3.3 Organisation der Verwaltung

Wie bereits ausgeführt,<sup>5</sup> kann über die öffentliche Verwaltung als Gesamtorganisation wenig Genaues ausgesagt werden, denn sie besteht aus verschiedenen Behörden, die selbst wiederum Organisationen darstellen. Wenn zur Erfüllung ganz bestimmter Aufgaben oder Funktionen mehrere Organisationen zusammenwirken, dann spricht man, unter der Voraussetzung, dass diese einzelnen Elemente Merkmale von Organisationen mit einem gewissen Maß an Eigenständigkeit besitzen und als soziales Gebilde betrachtet werden können, von einem organisatorischen Makrosystem. Die relative Eigenständigkeit der Elemente bedingt allerdings erhöhte Aufgabenstellungen in der Steuerung, der Kontrolle und der Integration ins Ganze. Mithin muss die öffentliche Verwaltung nicht als monolithischer Block sondern als ein organisatorisches Makrosystem angesehen werden. [MAYNTZ 1997, S 82ff]

### 3.3.1 organisatorisches Makrosystem

Ein wesentliches Attribut eines organisatorischen Makrosystems ist, wie die einzelnen Elemente miteinander verbunden sind, wobei sich in der öffentlichen Verwaltung eine vertikale und eine horizontale Arbeitsteilung ausmachen lassen. Die horizontale funktionelle Differenzierung ergibt sich bereits aus den verschiedenen Aufgabenbereichen oder Zuständigkeiten, eine vertikale Aufteilung aus der Arbeitsteilung zwischen den Verwaltungsebenen. Die zentrale Frage, auf welcher vertikalen Ebene sich eine bestimmte Aufgabe am besten bewältigen lässt, hängt im hohen Maß mit der Spezialisierung zusammen. Um den sachverständigen Beamten in einem engen Fachbereich auslasten zu können, ist ein Mindestmaß an zu bearbeitenden Fällen und damit örtlicher Zuständigkeit sowie vertikaler Ebene notwendig.

Die vertikale und horizontale Arbeitsteilung erzeugt wechselseitige Abhängigkeiten zwischen Ebenen und Behörden, die nicht immer konfliktfrei ablaufen können, ein beträchtlicher Bedarf an Koordination und Kooperation ist daher notwendig. In der öffentlichen Verwaltung kann eine übergeordnete Behörde gegenüber einer nachgeordneten weisungsbefugt sein, aber auch durch Zustimmungspflichten gleichrangiger Behörden entstehen Abhängigkeitsbeziehungen. Mit zunehmender politischer Dezentralisierung werden die wechselseitigen Abhängigkeiten schwächer, was nicht heißt, dass Machtbeziehungen, insbesondere zwischen den verschiedenen vertikalen Ebenen, überhaupt fehlen. Vorteil

---

<sup>5</sup>siehe 3.1.4 *Öffentliche Verwaltung als Gegenstand* auf Seite 28

der politischen Dezentralisierung ist die bessere Anpassung des Verwaltungshandelns an die jeweiligen lokalen Gegebenheiten und an konkrete Bürgerbedürfnisse vor Ort, bei der Zentralisierung hingegen besteht eher die Neigung, regionale Wünsche im Interesse einer sinnvollen Gesamtlösung unberücksichtigt zu lassen. [MAYNTZ 1997, S 84ff]

### 3.3.2 Behördenorganisation

Wenn die Elemente des organisatorischen Makrosystems öffentliche Verwaltung, das sind die einzelnen Behörden, betrachtet werden, müssen sie bestimmte strukturelle Kennzeichen erfüllen, um als bürokratische Organisation bewertet werden zu können. Dies sind (1) eine festgelegte Autoritätshierarchie, (2) ein festes System vertikaler Kommunikationslinien, (3) eine geregelte Arbeitsteilung, die auf Spezialisierung beruht, (4) Regeln und Richtlinien, welche die Rechte und Pflichten aller Organisationsmitglieder normieren und (5) vorgegebene Verfahrensweisen zur Aufgabenerfüllung. Nach diesen Prinzipien organisierte Verwaltungen, besitzen nach MAX WEBER optimale Zweckmäßigkeit und sind keine spezifische Eigenheit der öffentlichen Verwaltung, sondern gleichfalls in allen großen Organisationen mit innerer Differenzierung und ständigem Zwang zu Zielerreichung anzutreffen. [MAYNTZ 1997, S 109ff]

Die spezialisierte Arbeitsteilung in Verbindung mit regulierten Beamtenrechten und -pflichten ergibt eine ganz bestimmte Aufgabe für jede Stelle in der Organisation. Diese Aufgabenzuweisung wird in der Geschäftseinteilung festgeschrieben und führt unweigerlich zu einer innerbehördlichen Arbeitsteilung sowie einer automatischen Zuweisung der anfallenden Aufgaben an bestimmte Stellen. Zusammen mit den vorgegebenen Verfahrensweisen zur Erfüllung der Obliegenheiten wird damit das rechtsstaatliche Prinzip, das besagt, dass die Verwaltung nur auf Grund einer rechtmäßigen Grundlage tätig werden darf, erfüllt.

In der sozialen Wirklichkeit sind die oben genannten, strukturellen Kennzeichen jedoch abgeändert. Wiederkehrend ist das streng hierarchische Schema durchbrochen, indem beispielsweise der Leitung unmittelbar zugeordnete Stabsstellen oder vorübergehende Projektgruppen eingerichtet werden. Weiters sind die hierarchischen Abhängigkeiten in der Realität schwächer als das Schema vorgeben würde. Um seine Untergebenen entsprechend führen zu können, werden vom Vorgesetzten spezialisiertes Fachwissen und aktuelle Informationen benötigt, die er vielfach in der notwendigen Breite nicht hat. Dies begrenzt notwendigerweise die Möglichkeiten das Handeln der Untergebenen kritisch zu beurteilen und im Einzelfall sachgerecht steuernd einzugreifen. Eine ausgepräg-

te Abhängigkeit haben Vorgesetzte, die ihre Untergebenen als Informationsquellen und Ratgeber für ihr eigenes Handeln, für die ihnen selbst übertragenen fachlichen Aufgaben, benötigen.

Neben dem formalen Organisationsschema entstehen informelle Beziehungen vielfacher Art, die sogar den behördlichen Normen zuwiderlaufen können. Derartige informelle Erscheinungen befriedigen nicht nur die individuellen Bedürfnisse der Funktionsträger, sondern können zusätzlich für die Organisation nützlich sein. Um unzureichende formale Verfahrens- und Verhaltensregelungen auszugleichen, ist es im Interesse der Handlungsfähigkeit der Behörde, die vorhandenen Regelungslücken und unzulänglichen Vorgaben ohne offiziell vorgesehene Vorschriften an sie jeweilige Situation anzupassen; NIKLAS LUHMANN hat dafür die Bezeichnung *brauchbare Illegalität* verwendet.

Ergänzend bedingen die strukturellen Merkmale der Verwaltungsorganisation zwangsläufig Konflikte auf Grund der internen Arbeitsteilung. Wenn die selektive Aufmerksamkeit auf die eigene Teilaufgabe (zum Beispiel Rehabilitierung von Strafgefangenen) auf die selektive Aufmerksamkeit der Nachbarorganisation (etwa Sicherheit im Strafvollzug) trifft, sind Spannungen wiederkehrend schon aus der Sachfrage heraus unvermeidlich. Strukturell bedingte Konflikte entstehen auch bei der Verteilung von eingeschränkten Ressourcen und bei der Priorität der eigenen Aufgabe im Gesamtzusammenhang. „Die Regelung solcher Konflikte gehört mit zu den zentralen Steuerungsaufgaben der jeweiligen Amtsleitung und ist eine wichtige Voraussetzung der Funktions- und Leistungsfähigkeit der Behörde.“ [MAYNTZ 1997, S 115]

### 3.3.3 Probleme und Mängel in der Behördenorganisation

Die Mängel bei der Organisation von Behörden wie auch deren Vorzüge entstehen aus dem gleichen Strukturprinzip, sind also die beiden Seiten der selben Medaille. Ausdrücklich formulierte Regeln sind, wie oben dargestellt,<sup>6</sup> Voraussetzung für das Funktionieren der Verwaltung, haben aber ihre Kehrseite, wenn die Orientierung an den Regeln die Orientierung am Handlungserfolg als beherrschendes Arbeitsprinzip verdrängt. Erfolgt die Kontrolle der Beamten nur auf Grund der fehlerfreien Befolgung der geltenden Vorschriften und relevanten Rechtsnormen, dann findet die Metamorphose von der Regelbindung zur Regelorientierung statt. Das Grundproblem dabei ist, dass die Regeln nicht alle bevorstehenden Rahmenbedingungen sowie die zukünftigen, erforderlichen Ausnahmen oder Problemverlagerungen, und solchermaßen die politisch gewünschte Lösung,

---

<sup>6</sup>siehe 2.1 *Funktionsweise des modernen Beamtentums* auf Seite 18

berücksichtigen können. Betroffen ist nicht nur nach außen gerichtetes Verwaltungshandeln, sondern gleichfalls behördeninterne Vorgänge, als unpersönliches Steuerungsmittel und zur Erleichterung der Rechenschaft gegenüber Kontrollinstanzen.

Feste Zuständigkeiten fördern die Begrenzung des Verantwortungsgefühles der Teilorganisation auf die eigene, abgegrenzte Aufgabe und verschärfen damit die bereits strukturell bestehenden Probleme bei der übergreifenden Zusammenarbeit. Ebenso zweifelhaft ist die Neigung zur Verantwortungsscheu der Untergebenen verbunden mit dem übermäßigen Kontrollbedürfnis der Vorgesetzten, was dazu führt, dass Einzelfallentscheidungen in der Hierarchie nach oben geschoben sowie gleichzeitig gezogen werden. Damit wird nicht nur die Kapazität der Leitungsebene zusätzlich belastet, sondern desgleichen geht die notwendige Kenntnis mit der entscheidungsrelevanten Sachlage verloren; jedenfalls steht dies der Dezentralisierung und Delegation von Verantwortung entgegen.

Kann die von der Organisation zu erfüllende Aufgabe nicht in konstante Routinetätigkeiten zerlegt werden und sind die Fähigkeiten zur Anpassung und Innovation wesentliche Erfolgsvoraussetzungen, dann steht als Alternative die professionell-teamartige Organisation zur Verfügung. Sie zeichnet sich dadurch aus, dass ihre Mitglieder sowohl über umfassende Kenntnisse und komplexe Fähigkeiten verfügen, als auch motiviert sind, von sich aus und ohne Zwang und Aufsicht zu arbeiten. Weiters besteht durch weniger Regelungen mehr Raum für Initiative und Improvisation; desgleichen sind Aufgaben- und Verantwortungsbereiche nicht starr festgelegt, sondern werden eins für das andere zugeteilt und schlussendlich besteht eine netzartige Struktur, bei der wichtige Entscheidungen in Sitzungen getroffen werden. [MAYNTZ 1997, S 115ff]

### **3.3.4 Folgeprobleme administrativer Organisationen**

Zentrale Kritik an der öffentlichen Verwaltung ist die geringe Effizienz; dabei wird unterschieden in Leistungsmängel bei gegebenem Einsatz, das heißt in qualitative Mängel, und in unnötig hohen, unwirtschaftlichen Mitteleinsatz für eine gegebene Leistung. Die mit der öffentlichen Verwaltung in Beziehung stehenden Gründe, können in fünf Perspektiven zusammengefasst werden: [MAYNTZ 1997, S 125ff]

#### **politische Abhängigkeit**

Die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung und ihre Organisation werden von der Politik bestimmt und können, auch bei intern erkanntem Verbesserungspotential, nicht aus eigener Initiative geändert werden. Die politische Abhängigkeit zeigt sich desgleichen dort, wo gesellschaftlich erwünschte Verwaltungsleistungen unterhalb der Kostendeckung er-

bracht oder unrentable Dienstleistungen dessen ungeachtet aufrechterhalten werden sollen. Öffentlichen Organisationen steht es mithin nicht frei, gänzlich nach ökonomischen, marktorientierten Kriterien zu handeln.

### **Unabhängigkeit vom Markterfolg**

In aller Regel erbringen Behörden ihre Verwaltungsleistungen nicht auf einem Markt mit Konkurrenten. Diese Unabhängigkeit vom Markterfolg bedeutet für die einzelne Behörde, dass sie nicht von ihrer Effizienz abhängt, sondern vielmehr von den zu erfüllenden Aufgaben, welche von der Politik gewünscht sind. Das verhindert sowohl eine qualitative Dienstleistungsorientierung als auch eine Effizienzmotivation und führt dazu, dass die Selbsterhaltung zum übergeordneten Zweck des Handels erhoben wird.

### **personalwirtschaftliche Restriktionen**

Effizienzmindernd wirken desgleichen personalwirtschaftliche Restriktionen, welche die Behördenleitung daran hindern, den Personaleinsatz nach privatwirtschaftlichen Kriterien zu gestalten. Der hohe Grad an Normierung im Personalbereich kann ferner als Ausdruck eines gesteigerten Kontrollbedürfnisses der Politik gesehen werden.

### **Haushaltswesen**

Das Haushaltswesen erdrückt den Anreiz eines rationellen Mitteleinsatzes, weil der Mittelverbrauch aus der vergangenen Haushaltsperiode als Nachweis der Notwendigkeit und zugleich als Begründung für zukünftige Mittel herangezogen wird. Damit wird lediglich erreicht, dass einmal bereitgestellte Mittel auch dann verbraucht werden, wenn es die Aufgabenerfüllung oder die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nicht unbedingt erfordern.

### **qualitative Erfolgsbeurteilung**

Schlussendlich ist eine qualitative Erfolgsbeurteilung in der öffentlichen Verwaltung mit signifikanten Problemen behaftet. Sie würde voraussetzen, dass der Mittelaufwand und der Ertrag sowohl quantifizierbar als auch aufeinander beziehbar wären. Während die eingesetzten Mittel vielfach monetär bewertbar sind, gilt dies für die von der Verwaltung erbrachten Leistungen nicht. Obendrein ist bei einer Ablage in der Zielerreichung schwer feststellbar, ob der Grund dafür in den politischen Programmen oder in der Durchführung derselben zu finden ist.

## **3.3.5 Hierarchie in der modernen Verwaltung**

Typisch für die heutige öffentliche Verwaltung ist ihre hierarchisch gegliederte Aufbauorganisation, welche der Form einer Pyramide gleicht. Der sachliche Kern von Hierarchien

wird von der Organisationssoziologie in der Zergliederung des Organisationszweckes in Teilaufgaben sowie deren schrittweise vertikale Koordinierung gesehen. Die neuere Verwaltungsforschung stützt ebenfalls die Hierarchie in der öffentlichen Verwaltung, auch wenn ihr eine andere Qualität zugestanden wird. Die Hierarchie als Mittel zur Durchsetzung der Bedürfnisse der Vorgesetzten hat an Bedeutung verloren, weil einerseits die Qualifikation der Beamten stark gestiegen ist und andererseits der Untergebene oft im Besitz von vorenthaltbaren Informationen ist, welche für die Entscheidungen der Vorgesetzten von Bedeutung sind. Hinzu kommt, dass der Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien dezentralisierend wirkt.

In der Regel fallen Grundlagen- oder Richtungsentscheidungen an der Spitze der Hierarchie oder überhaupt außerhalb der öffentlichen Verwaltung. Der einzelne Beamte kann sich mithin im Zweifelsfall auf die Weisungen von oben berufen und somit die Verantwortung auf den Vorgesetzten schieben. Dem steht entgegen, dass hochqualifizierte Mitarbeiter in der Verwaltung dazu neigen, sich größere autonome Gestaltungsräume zu verschaffen, Entscheidungen faktisch zu dezentralisieren und ihre Kompetenzen eher weiter zu sehen. Auf diese Weise treten sach- und leistungsbezogene Anforderungen in den Vordergrund, die Formalorganisation in den Hintergrund.

Obwohl die Organisation der öffentlichen Verwaltung von externen Faktoren sowie der Politik bestimmt wird und die Gestaltungsspielräume rechtlich beschränkt sind, spielt die Führung, das Management, dessen ungeachtet eine große Rolle. Wenn beachtet wird, dass Konzepte aus der Privatwirtschaft nur bedingt auf die öffentliche Verwaltung übertragbar sind und ein gutes Betriebsklima wichtig für die Erreichung der Organisationsziele ist, können damit viele externe Beschränkungen kompensiert werden. [WIMMER 2000, S 391ff]

### **3.4 Personal der Verwaltung**

Wenn die öffentliche Verwaltung in einer Gesellschaft als ein funktionales Teilsystem institutionell ausdifferenziert ist, werden die Beamten wiederholt mit einem besonderen Status bedacht. Diese Sonderstellung beinhaltet einerseits gewisse Rechte und Privilegien, andererseits jedoch zugleich besondere Pflichten, wie zum Beispiel jene zur speziellen Treue. „War und ist das Personal der öffentlichen Verwaltung in vielen Ländern im Hinblick auf Arbeitsplatzsicherheit und Altersversorgung privilegiert, dann gilt das sicher nicht in gleicher Weise für seine Bezahlung.“ [MAYNTZ 1997, S 13] Diese Gehaltskompensation durch erhöhten Kündigungsschutz verliert allerdings ihre Wirkung, wenn das

Risiko des Arbeitsplatzverlustes von den Betroffenen nicht mehr als bedrohlich wahrgenommen wird.

### **3.4.1 Personalstruktur des öffentlichen Dienstes**

Im öffentlichen Dienst erfüllen nicht nur Beamte ihre Aufgaben, daneben steht auch eine Gruppe von Angestellten. Der wesentliche Unterschied ist die fehlende Garantie auf lebenslange Beschäftigung bei den Angestellten, was in der täglichen Praxis jedoch weniger bedeutsam ist, als es die rechtlichen Ungleichheiten vermuten lassen; der hervorgehobene Status der Beamten wird mit dem besonderen Charakter der Ausübung von hoheitlichen Befugnissen gerechtfertigt. Die Berechtigung eines speziellen Berufsbeamtentums wird freilich auf Grund der nicht eindeutig fassbaren und schwierigen Abgrenzung von hoheitlicher Tätigkeit, außer in bestimmten, eindeutigen Bereichen, hinterfragt, was auch in der steigenden Zahl von Angestellten im öffentlichen Dienst zum Ausdruck kommt. Daneben besteht in der öffentlichen Verwaltung eine Binnendifferenzierung auf Grundlage der Tätigkeit oder der besonderen Qualifikation. Die vertikale Separation hängt am Kriterium des vorausgesetzten Ausbildungsniveaus, die horizontale Untergliederung trennt verschiedene Berufsgruppen und Fachrichtungen. Diese qualifikationsbezogene Differenzierung ist bei der Rekrutierung von Personal wichtig, da nach diesen unterteilbaren Gruppen eingestellt wird, und stellt zusätzlich eine Mobilitätsgrenze dar, die einer flexiblen Personalsteuerung entgegensteht. [MAYNTZ 1997, S 135ff]

### **3.4.2 Rekrutierung zum öffentlichen Dienst**

Für die Qualität des Verwaltungspersonals ist es entscheidend, inwieweit es gelingt, Tätigkeitsanforderungen mit der Personalqualifikation in Übereinstimmung zu bringen, ohne dabei bestimmte soziale Gruppen der Gesellschaft zu diskriminieren. Die gegenwärtig feststellbaren Tendenzen gehen einerseits zur stärkeren Berücksichtigung der fachlichen Qualifikationen und andererseits zu einer immer besseren Außerachtlassung der sozialen Herkunft bei der Auswahl der Bewerber. Oftmals problematisch ist allerdings die Bestimmung der notwendigen Qualifikationen für eine bestimmte Tätigkeit, insbesondere bei Leitungsfunktionen mit erforderlicher sozialer Kompetenz. Die dafür relevanten Eignungen können entweder im Rahmen des allgemeinen Bildungssystems, also extern, oder verwaltungsintern vermittelt werden. Die interne Ausbildung hat den Vorteil, dass sie an die Bedürfnisse der Verwaltung penibel angepasst werden, sowie für hohe Amtsträger funktionspezifische Zusatz- oder Weiterbildungen anbieten kann. Eine verwaltungs-

terne Schulung erlaubt zusätzlich eine verfeinerte Urteilsbildung über den Bewerber während seiner Ausbildung. [MAYNTZ 1997, S 148ff]

Die öffentliche Verwaltung hat daneben von den verbesserten Möglichkeiten des allgemeinen Bildungssystems enorm profitiert, was nicht nur zu einer Akademisierung vieler Fachbereiche führte, sondern desgleichen die kognitiven Kompetenzen in der Verwaltung gesteigert hat. Dies erleichtert wiederum den Einsatz von moderner Informations- und Kommunikationstechnologie und hat dazu beigetragen, die Dominanz der Juristen in der Verwaltung zurückzudrängen. [WIMMER 2000, S 402ff]

Es hat sich gezeigt, dass eine soziale Selektion bei der Rekrutierung im öffentlichen Dienst weit verbreitet, aber kein alleiniges Phänomen der Verwaltung ist; auffällig ist hingegen eine Tendenz zur überproportionalen Rekrutierung von Kindern höherer Beamter. Als wichtigster Grund für die Unterrepräsentation bestimmter sozialer Gruppen wurde die entsprechende Selektivität durch soziale Herkunft im allgemeinen Bildungssystem ausgemacht, eine Vorauswahl findet demnach schon vor dem Rekrutierungsprozess statt. Ebenfalls nicht verwaltungsspezifisch und dem Auswahlverfahren vorgelagert ist die Selbstselektion der Bewerber. Der Rekrutierung stellen sich bevorzugt Personen mit bestimmten Neigungen und Wertvorstellungen, die mit den angebotenen Tätigkeiten und Arbeitsbedingungen in Einklang gebracht werden können.

Interne Mobilität im öffentlichen Dienst kann sowohl senkrecht, das bedeutet einen Positionswechsel mit Auf- oder gelegentlich Abstieg, oder waagrecht, also zwischen gleichrangigen Positionen mit Wechsel der Tätigkeit, erfolgen. Aus Beamtensicht entsteht in der Summe die eigene Laufbahn, aus Sicht der Verwaltung gibt es einen politischen und einen funktionellen Aspekt. Eine starke personelle Kontinuität, insbesondere in Spitzenfunktionen, stärkt durch den Erfahrungsvorsprung die Verwaltung gegenüber der Politik, eine hohe Mobilität über Organisationsgrenzen hinweg, beugt der Bildung von informellen Zusammenschlüssen vor. Eine funktionelle Angelegenheit wäre die Verbesserung der Übereinstimmung von Tätigkeitsanforderungen und tatsächlicher Qualifikation, wobei es nicht verwaltungstypisch ist, dass bei der Besetzung von Vorgesetztenstellen der interne Aufstieg gegenüber einer Rekrutierung von außen bevorzugt wird. Weitgehende Berücksichtigung des Senioritätsprinzips führt in diesem Zusammenhang einerseits dazu, dass an der Spitze der Verwaltung das Durchschnittsalter am höchsten ist und andererseits dass das Peter-Prinzip<sup>7</sup> zur Anwendung kommt.

Beim Selbstverständnis und der Einstellung des Personals im öffentlichen Dienst las-

---

<sup>7</sup>Das Peter-Prinzip besagt, dass jeder so lange befördert wird, bis er eine Ebene erreicht, für die er nicht mehr geeignet ist.

sen sich in jüngerer Zeit zwei Tendenzen bemerken: Das funktionelle Selbstverständnis im nach außen gerichteten Handeln verschiebt sich auf Grund der gestiegenen Dienstleistungsorientierung vom Staatsdiener zum Bürgeranwalt, das Binnenverhältnis vom besonderen Treue- und Dienstverhältnis zum Angestelltenbewusstsein. Nähert sich das Selbstbildnis, auch angesichts der steigenden Zahl von Angestellten im öffentlichen Dienst, der Arbeitnehmereinstellung, dann grenzt sich der öffentliche Dienst auch nicht mehr so stark von anderen Berufsgruppen ab. [MAYNTZ 1997, S 148ff]

## **3.5 politische Programme und Ministerialverwaltung**

Politische Institutionen werden mit zunehmender Komplexität und Aufgabenfülle der öffentlichen Verwaltung bei der Entwicklung von politischen Programmen überfordert; Programmanstöße kamen daher stets gleichfalls aus der Ministerialverwaltung. Im Laufe der Zeit hat sich die Verlagerung der Programmentwicklung in die Verwaltung intensiviert, begünstigt durch Faktoren wie eine starke zentralistische öffentliche Verwaltung oder ständig wechselnde Regierungen. Der Prozess der Programmentwicklung ist aber nicht notwendigerweise von politischen Entscheidungskriterien losgelöst, insbesondere wenn sich die Mitarbeit der Ministerien auf die Entscheidungsvorbereitung beziehungsweise auf die Erarbeitung von Lösungsalternativen beschränkt. Die politische Willensbildung greift weiterhin, wenn die Zielfestlegung, die Alternativenauswahl und das Treffen der Entscheidung durch politische Institutionen wahrgenommen werden.

Die Ministerialverwaltung ist überschaubar organisiert und intern oftmals klar abgegrenzt. Die politische Leitung des Bundesministeriums liegt beim Minister, dem im Bedarfsfall Staatssekretäre untergeordnet werden. Zur direkten Unterstützung steht der Ressortleitung ein überschaubarer Stab von Mitarbeitern, das Kabinett, zur Verfügung, welches das besondere Vertrauen des Ministers genießt und in aller Regel mit ihm kommt und geht. Die Besorgung der laufenden Aufgaben, auch Tagesgeschäft genannt, erfolgt durch die Abteilungen des Ministeriums nach der Geschäftseinteilung, wobei die tatsächliche Arbeit in den personell entsprechend potenten Referaten, das sind Teileinheiten der Abteilungen, erledigt wird. [MAYNTZ 1997, S 181ff]

### **3.5.1 Programminitiativen**

Die Majorität der Initiativen zu Programmen kommt aus den Referaten, die ihre Anregungen aus dem Kontakt mit den betroffenen Bürgern, durch fortwährendes Beobachten

des eigenen Aufgabenbereichs und aus Rückmeldungen der Vollzugsverwaltung erhalten. Dabei sind zwei Leitsätze zu beobachten: es wird nichts aufgegriffen, was die eigene Arbeitskapazität übersteigen würde und nur vorgeschlagen, was Erfolgsaussichten auf politische Umsetzung hat. Das Resultat dieser Vorselektion politischer Programme ist meist von geringer zeitlicher und sachlicher Reichweite und kommt einer inkrementellen Entwicklung gleich. Programminitiativen können selbstverständlich auch von der Ressortleitung ausgehen und erfolgen unter anderem durch allgemeine Zielvorgaben sowie politische Prioritätensetzung, was bewirkt, dass sie eher längerfristiger und umfassender sind sowie politisch kontroverse Probleme angehen. In der Regel sind Programminitiativen aus dem Kabinett weniger ein Ergebnis systematischer Programmsuchprozesse sondern auf Grund besonderer politischer Aufmerksamkeit erfolgt. Diesbezügliche Kriterien für die politische Führung können akute Krisen, konfliktträchtige oder öffentlichkeitswirksame Angelegenheiten, sowie Kritik am eigenen Ministerium oder Einflussnahme von gesellschaftlichen Kräften sein.

Je mehr die Ministerialverwaltung in die Entwicklung von politischen Programmen eingebunden ist, desto häufiger wird nach den hierfür gewünschten Voraussetzungen des Personals gefragt. Der Konflikt besteht zwischen dem Begehren der politischen Führung, Spitzenpositionen mit treuen Gefährten zu besetzen und der Neutralität der Verwaltung. Bei der Rekrutierung von Externen als Spitzenbeamte finden sich gegenwärtig überwiegend Parteimitglieder, eine klassische politische Neutralität ist damit zumindest in der Führungsspitze des Ministeriums nicht mehr wahrscheinlich. [MAYNTZ 1997, S 181ff]

### 3.5.2 Typen politischer Programme

Der tatsächliche Spielraum für Verwaltungsentscheidungen hängt überdies vom Typ der politischen Programme ab. Wenige Freiheiten lassen *Konditionalprogramme*, die, abhängig von bestimmten Sachverhalten, vordefinierte Entscheidungen festlegen. *Zweckprogramme* hingegen ermöglichen durch lediglich vage Zielvorgaben weite Ermessensspielräume für die öffentliche Verwaltung. Außerdem ermöglichen unbestimmte Rechtsbegriffe, die zur Umsetzung einer Auslegung bedürfen, Handlungsfreiräume für ihre Anwendung; einer verwaltungsinternen Programmsteuerung kommt in diesen Fällen, zur Erreichung der gesellschaftlich gewünschten Ziele sowie zur Gewährleistung der Gleichbehandlung, eine ausschlaggebende Rolle zu.

Das Bedürfnis der Politik jedes Verwaltungshandeln im eigenen Sinn zu beeinflussen, führt in Verbindung mit der Komplexität der öffentlichen Angelegenheiten zu einer Ver-

rechtlichung und unüberschaubaren Normenflut. Einige Beamte empfinden wenig Bearbeitungsfreiheit als Erleichterung der eigenen Arbeit, andere wiederum als demotivierend und Disqualifikation der eigenen Befähigungen. Dies läuft dem in letzter Zeit diskutierten informellen Verwaltungshandeln zuwider, welches einen kooperativen Staat mit einer konsensorientierten Verwaltung sieht. Die öffentliche Verwaltung soll nicht mehr in hoheitlicher Manier agieren, sondern durch weite Handlungsspielräume gezwungen werden, den Konsens zwischen verschiedenen Interessen zu finden und Konflikte weitgehend zu vermeiden. [WIMMER 2000, S 406ff]

## 4 E-Government - Programme

Auch Politik und öffentliche Verwaltung stehen zu Beginn des 21. Jahrhunderts angesichts der neuen Möglichkeiten durch die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien im weltweiten Wandlungsprozess zur Informationsgesellschaft. Diese zum wichtigen Produktionsfaktor avancierten Technologien ermöglichen eine grundlegend veränderte Form des Arbeitens und der Aufgabenerfüllung. [LENK 2004a, S 13f] Das Potential für die Wirtschaft und für den Einsatz im Staat wurde durch die Politik schon früh erkannt; sie hat durch entsprechende politische Initiativen und Programme auf nationaler und internationaler Ebene reagiert. [TRAUNER 2006, S 268f]

Die **Vereinten Nationen** stellen durch das United Nations Public Administration Network (UNPAN) einen statistischen Vergleich der E-Government-Initiativen ihrer Mitgliedsländer an. Dieser Überblick und die weltweite Gegenüberstellung der verschiedenen E-Government-Anwendungen ist für Österreich sehr erfreulich, denn im Jahr 2008 konnte weltweit der 16. Rang erreicht werden; an der Spitze liegt Schweden vor Dänemark und Norwegen. [UNITED NATIONS 2008, S 20]

E-Government wird von der **Organisation für die wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (OECD) als Hilfsmittel gesehen, um Verwaltungsaufgaben besser nachkommen zu können und ein besseres Regieren zu bewirken. Es werden die bestehenden Arbeitsweisen hinterfragt sowie E-Government als maßgeblicher Reformtreiber für die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung als zwingend notwendig erachtet, wobei sich die Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung nicht auf technische Perspektiven beschränken darf. Dazu werden von der OECD verschiedenste Publikationen, die bis zur Checkliste für E-Government-Verantwortliche reichen, herausgegeben.<sup>1</sup>

Der **Europarat** hat zu E-Government ein Dokument verabschiedet, welches mannigfaltige Empfehlungen und Richtlinien enthält. Besonderer Wert wird dabei auf die internationale, nationale, regionale und lokale Zusammenarbeit gelegt, um eine gemeinsame und technologieneutrale E-Government-Strategie zu entwickeln sowie diese mit anderen Organisationen zu teilen. [COUNCIL OF EUROPE 2005, S 6ff]

---

<sup>1</sup>URL <http://www.oecd.org> [21.1.2009]

## 4.1 Programme der Europäischen Union

Die Europäische Kommission hat bereits im Jahr 1999 die Initiative *eEurope* mit der Zielsetzung gestartet, allen europäischen Bürgern, Unternehmen und Behörden den Zugang zu den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien zu ermöglichen und damit die Entwicklungen der Informationsgesellschaft innerhalb der Europäischen Union auch in der öffentlichen Verwaltung zu nutzen. [KARNING 2004, S 57ff] Es folgten der Aktionsplan eEurope 2002 zur umfassenden Einführung eines billigen, schnellen und sicheren Internets für alle in Europa und der Aktionsplan eEurope 2005 mit der Absicht den effektiven Zugang, die konkrete Nutzung und die tatsächliche Verfügbarkeit von modernen öffentlichen Online-Diensten zu erzielen. Der Aktionsplan eEurope 2005, der den Aktionsplan eEurope 2002 adaptierte und ergänzte, legte sein Schwergewicht auf die Bereiche der elektronischen Behördendienste (= E-Government), die Bildung und das Gesundheitswesen. Das Nachfolgeprogramm der Europäischen Kommission ist die Initiative *i2010* mit dem Bestreben, einen einheitlichen europäischen Informationsraum zu schaffen, die Investitionen in die Forschung zu Informations- und Kommunikationstechnologien zu steigern und eine integrative europäische Informationsgesellschaft aufzubauen. [RUPP und TRAIMER 2006, S 12f]

Mitsamt wurde auf europäischer Ebene erkannt, „dass E-Government nicht nur eine Frage der Technik ist, sondern das Funktionieren elektronischer Behördendienste umfangreiche Änderungen in der Verwaltungsorganisation erfordert und dass sich E-Government nicht auf einen einzigen oder einige wenige Zugangswege zur Verwaltung erstrecken darf.“ [TRAUNER 2007, S 115] E-Government wird seitens der Europäischen Union mit verstärkter Konzentration auf sozio-kulturelle Aspekte als Instrument zum Abbau von Bürokratie, als Schlüssel zu einer kooperativen und polyzentrischen modernen Verwaltung, bei der der Bürger im Mittelpunkt steht sowie als Motor für modernes, gesellschaftlich verantwortliches Regieren und Verwalten gesehen. Zudem werden die stimmige Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien, ausreichende finanzielle Mittel, ein strategischer Rahmen mit Kosten-Nutzen-Analysen, ein zweckdienlicher juristischer Rahmen und einen Managementstrategie, welche psychologische Hemmungen antizipiert als erfolgskritische Faktoren verstanden. [LEITNER 2004, S 452ff]

Zusammenfassend kann dessen ungeachtet festgestellt werden, dass die Auswirkungen von *eEurope* weit über den öffentlichen Sektor in der Europäischen Union hinaus spürbar waren. [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2000a, S 2]

### 4.1.1 eEurope 2002

Die Initiative *eEurope* soll ausdrücklich alle Europäer ins digitale Zeitalter und ans Netz führen, Europa mit der Digitaltechnik vertraut machen und gewährleisten, dass der Gesamtprozess jedwede Schichten erfasst und das Vertrauen der Verbraucher gewinnt. [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2000a, S 2] Im Aktionsplan *eEurope 2002 - Eine Informationsgesellschaft für alle* werden Maßnahmen beschrieben, um diese Ziele zu erreichen, erweitert um die Erkenntnisse, dass für die Informationsgesellschaft neue Qualifikationen benötigt werden, die Informationsgesellschaft ohne soziale Ausgrenzung gewährleistet werden muss und dass im Internet qualitativ hochstehende Inhalte in ausreichender Zahl verfügbar sein sollten. Dazu wurden Maßnahmen in dreierlei Hinsicht angedacht: (1) Eine beschleunigte Schaffung der notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene, (2) eine Unterstützung von Infrastruktureinrichtungen und Diensten in ganz Europa, welche aber essentiell von privaten Investoren abhängen und Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten verlangen, sowie (3) die Anwendung eines Koordinierungsverfahrens sowie ein Leistungsvergleich, um die Effizienz der gesetzten Maßnahmen festzustellen. Der Aktionsplan sieht dazu, wie der Name bereits vermuten lässt, das Jahr 2002 als zeitliches Umsetzungsziel vor und gruppiert die Aktionslinien um drei Hauptziele. [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2000b, S 2ff]

#### **Ein billigeres, schnelleres, sicheres Internet**

Zur Erreichung von billigeren und schnelleren Internet-Zugängen sollen neue, den Wettbewerb fördernde europäische Rechtsgrundlagen, wie zum Beispiel die Entflechtung der Festnetzanschlüsse, geschaffen werden. Zusätzlich sollen die rechtzeitige und effiziente Deckung des Frequenzbedarfes für Mobilfunksysteme erreicht und für die Informationsgesellschaft relevante Projekte bei der öffentlichen Finanzierung bevorzugt werden. Ein schnelleres Internet für Forscher und Studenten soll durch ein transeuropäisches Hochgeschwindigkeitsnetz realisiert werden, in welches Forschungseinrichtungen, Universitäten sowie wissenschaftliche Bibliotheken und Zentren eingebunden werden. Das Vertrauen der Verbraucher, als Schlüsselfaktor für die Entwicklung des elektronischen Geschäftsverkehrs, soll durch technisch sichere Netze und intelligente Chipkarten gestärkt werden. Außerdem soll die Koordination bei der Bekämpfung der Cyber-Kriminalität verbessert werden, um das Internet sicherer zu machen. [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2000b, S 6ff]

## **Investitionen in Menschen und Fertigkeiten**

Um Europas Jugend ins Digitalzeitalter zu holen, müssen jedem Bürger die fürs Leben und Arbeiten innerhalb der Informationsgesellschaft notwendigen Fähigkeiten vermittelt werden. Voraussetzungen dafür, welche die Mitgliedstaaten sicherstellen sollen, wären einerseits die notwendige Schulung der Lehrer und andererseits die Anbindung der Schulen an das vorhin angesprochene, transeuropäische Hochgeschwindigkeitsnetz. Das Arbeiten in der wissensgestützten Wirtschaft bedingt sowohl die Umstellung der europäischen Ausbildungssysteme, um den geänderten Bedarf der Wissensgesellschaft decken zu können, als auch lebenslanges Lernen als grundlegender Bestandteil eines europäischen Gesellschaftsmodells. Um eine soziale Ausgrenzung zu verringern, müsste auf Behinderte besonders Rücksicht genommen werden und niemand von Informationen aus dem Internet abgeschnitten werden. [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2000b, S 14ff]

## **Förderung der Nutzung des Internet**

Zur Förderung des elektronischen Geschäftsverkehrs sollen die relevanten Rechtsgrundlagen geschaffen sowie öffentliche Aufträge elektronisch vergeben werden. Unter dem Titel *Regierung am Netz* ist der elektronische Zugang zu öffentlichen Diensten gemeint und betrifft alle Ebenen der Verwaltung, zudem wird der elektronische Zugang über Internet zu den wichtigsten, grundlegenden, öffentlichen Dienstleitungen angestrebt. Gleichfalls unter Förderung der Internet-Nutzung fallen die Telematik im Gesundheitswesen, die kommerzielle Nutzung von Informationen des öffentlichen Bereichs sowie der Einsatz intelligenter Systeme im Straßen-, Schienen-, Luft- und Seeverkehr. [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2000b, S 20ff]

## **Ergebnisse eEurope 2002**

Als Grundlage für ein Benchmarking, also die vergleichende Bewertung, innerhalb E-Government wurden zwölf grundlegende, öffentliche Dienste für Bürger und acht für Unternehmen festgelegt sowie diese an Hand eines vierstufigen Schemas beurteilt. [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2001, S 22] Der innereuropäische Vergleich hat die enormen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten deutlich gemacht und Verbesserungspotenzial festgestellt bei Alternativen des Internet-Zugangs, im elektronischen Geschäftsverkehr, bei der Einführung der Breitbandtechnologie, bei der Computerausbildung und dem Zugang für behinderte Personen. Insgesamt wurde die eEurope-Initiative dennoch als erfolgreich bewertet. [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2002b, S 20f] „Diese Erkenntnisse verdeutlichen, daß eEurope nach 2002

fortgeführt und der Schwerpunkt auf die effizientere Nutzung des Internet verlagert werden sollte.“ [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2002b, S 23]

### **4.1.2 eEurope 2005**

Im Mittelpunkt des Aktionsplans eEurope 2002 lag die Verbreitung von Internetanschlüssen in Europa, um das Wirtschaftswachstum und die Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union zu erhöhen. Der Schwerpunkt des Aktionsplanes eEurope 2005 liegt darauf aufbauend in der Verwendung dieser Anschlüsse bei wirtschaftlichen Aktivitäten und stützt sich auf zwei Gruppen von Aktionen, welche einander verstärken. Auf der einen Seite steht die Förderung der, der Wirtschaft obliegenden, Entwicklung von Inhalten, Diensten und Anwendungen, andererseits behandelt der Aktionsplan die zugrundeliegende Breitband-Infrastruktur und Sicherheitsfragen. Ziel bis 2005 ist, über moderne öffentliche Online-Dienste, ein dynamisches Umfeld beim elektronischen Geschäftsverkehr, günstige Breitbandzugänge sowie über eine sichere Infrastruktur in Europa zu verfügen. [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2002a, S 7ff]

Der Aktionsplan sieht vor, dass die öffentliche Verwaltung mit ihren Angeboten an elektronischen Behördendiensten massiv ins Internet drängen soll und so die Privatwirtschaft mitzieht. Als ersten Schritt zur Verbesserung der Dienstleistungen für den Bürger legt eEurope 2005 jedoch die Betonung auf eine Modernisierung und Vernetzung der verwaltungsinternen Abläufe zur effizienten Zusammenarbeit aller Ebenen. Die neuartigen Fähigkeiten und Fertigkeiten der Bürger sollen durch Ausbildung und lebensbegleitendes Lernen über neue Wege des Lernens am Computer (= e-learning) erreicht werden. Eine weitere Maßnahme ist die Schaffung eines Gesundheitsinformationsnetzes zur Kosteneinsparung und Erleichterung des Zuganges zu Gesundheitsunterlagen der Patienten auch über große Entfernungen. Für den elektronischen Handel können lediglich Rahmenbedingungen gesetzt werden, damit die Privatwirtschaft ihre Abläufe den sich bietenden Möglichkeiten der digitalen Technologien optimal anpassen kann. [AMTLICHE VERÖFFENTLICHUNGEN DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2003, S 17ff]

#### **Rolle elektronischer Behördendienste**

Die Europäische Union hat erkannt, dass von einem funktionierenden öffentlichen Sektor die wirtschaftliche Stärke Europas abhängt und dass E-Government vor allem mit organisatorischen Veränderungen und neuen Fähigkeiten gekoppelt ist; dabei wird ein energisches, politisches Engagement notwendig sein, um die Herausforderungen zu bewältigen. Die Modernisierung der europäischen Wirtschaft und Gesellschaft als Antwort

auf die gegenwärtigen demografischen Veränderungen stellen Behörden ebenso auf die Probe, wie die höheren Erwartungen der Bürger an schnellere Reaktionen und bessere Qualität der öffentlichen Verwaltung. Mehr Leistung bei bestenfalls gleichbleibenden Haushaltsmitteln zu bieten, ist eine schwierige Aufgabe, zu deren Lösung E-Government beitragen soll. [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2003b, S 4ff]

E-Government ermöglicht dazu eine verantwortungsvolle, europäische Verwaltung durch einen offenen und transparenten öffentlichen Sektor, welcher den Bürgern Rechenschaft über die Behördentätigkeiten ermöglicht und steht im Dienst der Allgemeinheit, in dessen Mittelpunkt sich der Bürger befindet. Die „elektronische[n] Behördendienste tragen zur Schaffung eines offenen, stärker integrativen und produktiven öffentlichen Sektors und zu einer verantwortungsvollen Verwaltung bei.“ [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2003b, S 9] Schlüsselprobleme zur Umsetzung von E-Government im Rahmen des Aktionsplanes eEurope 2005 sind allerdings der geringe Verbreitungsgrad des Internets und die mangelhafte Benutzerfreundlichkeit für Behinderte sowie das fehlende Vertrauen der Bürger in sichere Interaktionen im Internet. Die Weiternutzung von Inhalten, welche im öffentlichen Besitz sind, gestaltet sich wegen fehlender Rechtsvorschriften ebenso schwierig wie die Umsetzung der elektronischen, öffentlichen Beschaffung. Die Stärkung des Binnenmarktes und der Unionsbürgerschaft durch europaweite elektronische Dienste ist gleichermaßen ein Problem wie die ungenügende Interoperabilität von Technik und Verwaltungsprozessen. [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2003b, S 10ff] Zur Überwindung der genannten Schwierigkeiten versucht die Europäische Union sowohl den verstärkten Austausch vorbildhafter und bewährter Lösungen und Handhabungen elektronischer Behördendienste als auch die gesteigerte Nutzbarmachung von Mitteln aus anderen Initiativen und Programmen mit Berührungspunkten zu E-Government. [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2003b, S 24ff]

### 4.1.3 i2010

Die Initiative *i2010 - Eine europäische Informationsgesellschaft für Wachstum und Beschäftigung* soll nach eEurope einen neuen strategischen Rahmen bilden und ein integriertes Gesamtkonzept für europäische Politik im Bereich der Informationsgesellschaft und der audiovisuellen Mittel sein. Eine Priorität liegt dabei auf der Schaffung eines einheitlichen europäischen Informationsraums durch schnellere Breitbanddienste, reichhaltigere Inhalte, Verbesserung der Interoperabilität sowie Erhöhung der Sicherheit zum

besseren Schutz der Bürger im Internet. Außerdem sollen die Investitionen in die Forschung zu Informations- und Kommunikationstechnologien gesteigert und eine integrative, europäische Informationsgesellschaft aufgebaut werden, bei der alle Menschen einbezogen und hochwertige öffentliche Dienste angeboten werden. [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2005, S 3f]

Die Interoperabilität des europäischen E-Government wird vor allem bei der Implementierung elektronischer Behördendienste in organisatorischer, technischer und semantischer Hinsicht als Voraussetzung für transeuropäische Behördendienste gesehen. Die semantische Interoperabilität soll in diesem Zusammenhang sicherstellen, dass die inhaltliche Bedeutung der über Grenzen hinweg ausgetauschten Information im elektronischen Verarbeitungsprozess nicht verloren geht. [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2006c, S 6ff] Fester Bestandteil der i2010-Initiative ist deswegen ein eigener Aktionsplan für elektronische Behördendienste, welcher die Realisierung der Vorteile von E-Government beschleunigen sowie die europaweite Zusammenarbeit aller Beteiligten bei der Gestaltung und Erbringung elektronischer Behördendienste zur Verhinderung von Hindernissen und Inkompatibilitäten verstärken soll. Die Hauptziele des Aktionsplans sind infolgedessen das Vorantreiben der digitalen Integration für alle Bürger, beträchtliche und echte Effizienzgewinne im öffentlichen Sektor durch innovativen Einsatz der neuen Technologien, der Betrieb von sichtbaren Schlüsseldiensten für Bürger und Unternehmen sowie die Stärkung der Bürgerbeteiligung in allen Phasen der demokratischen Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene. [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2006a, S 3ff] Die Umsetzung der Maßnahmen und Entwicklungen im Informationsraum werden in Jahresberichten erfasst, die Erfolge sind freilich bescheiden: „Die EU muss jetzt dringend einen Gang zulegen, wenn sie beim Übergang zur Wissenswirtschaft nicht noch weiter zurückfallen will.“ [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2006b, S 4]

#### **4.1.4 kritische Anmerkungen**

„Es scheint auf den ersten Blick schwierig, diese euphorischen Einschätzungen seitens der Kommission auf den Verwaltungsalltag zu transformieren. Geht es bei den als E-Government bezeichneten elektronischen Behördendiensten um die Verbesserung von öffentlichen Diensten und demokratischen Prozessen, dann müssen sich diese in der Verfassungswirklichkeit der Mitgliedstaaten wiederfinden lassen.“ [ROGMANN 2005, S 211] Wenn der aktuelle Stand und damit die bisher gemachten Fortschritte bei den Haupt-

zielen von eEurope 2002, nämlich (1) ein billigeres, schnelleres und sicheres Internet für alle, (2) Investitionen in Menschen und Fertigkeiten und (3) Förderung der Nutzung des Internet, verglichen werden mit den künftigen Herausforderungen der nun aktuellen i2010-Initiative, kann obiger Aussage nur zugestimmt werden.

In Europa liegt die Breitbandversorgung zwar bei mehr als 90% und das Internet nutzen etwa 45% der Bevölkerung regelmäßig, bei bestimmten Bevölkerungsgruppen, wie Menschen über 65 oder jenen mit niedrigem Bildungsgrad, bestehen jedoch immer noch wesentliche Defizite. Dies geht einher mit der digitalen Kompetenz, die sich analog der Internetnutzung zeigt. Politische Maßnahmen sind oft nicht ausreichend zwischen den Behörden, der Zivilgesellschaft und den Unternehmen koordiniert, an wirksamen gesetzlichen Rahmenbedingungen mangelt es ebenfalls. [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2007a, S 3ff] „Die Nutzer haben zunehmend Bedenken, was den Schutz der Privatsphäre, mangelnde Transparenz der Vertragsbedingungen und Preisgestaltung sowie die übermäßig hohe Komplexität von Anwendung und die Ineffizienz der Streitbeilegung angeht.“ [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2007b, S 11]

Die Auswirkungen des Aktionsplans eEurope 2002 wurden noch in einem eigenen Dokument [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2001] dargestellt, für den Aktionsplan eEurope 2005 wurde dies zwar für das Jahr 2008 in Aussicht gestellt, ist aber bisher noch nicht veröffentlicht worden,<sup>2</sup> die Initiative i2010 schließt gewissermaßen übergangslos an. Fragwürdig erscheint ebenfalls, dass ausreichende finanzielle Mittel und ein zweckdienlicher juristischer Rahmen als erfolgskritisch angesehen werden und sich dennoch in fast jedem einschlägigen Dokument wieder als künftige Herausforderung oder zumindest als verbesserungswürdig finden.

Richtig erscheint mir jedenfalls die Feststellung, dass es an sichtbaren Schlüsseldiensten, sogenannten Killerapplikationen, fehlt, um wesentlich mehr Bürger an E-Government heranzubringen. Es hat den Anschein, dass dem Bürger mehr Vorteile als orts- und zeitunabhängige Kommunikation mit der öffentlichen Verwaltung geboten werden müssten, um elektronische Behördendienste vermehrt in Anspruch zu nehmen. Aus persönlicher Erfahrung kann ich nur unterstreichen, dass der für E-Government notwendige Aufwand<sup>3</sup> für das Erlangen einer digitalen Signatur, an zusätzlicher Computerausstattung sowie die Installation zugehöriger Software ein beträchtliches Hindernis darstellen,

---

<sup>2</sup>URL [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/i2010/archive/eeurope/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/archive/eeurope/index_en.htm) oder <http://europa.eu/scadplus/leg/de/s21012.htm> [9.3.2009]

<sup>3</sup>Details siehe URL <http://www.buergerkarte.at> [9.3.2009]

zudem die substantiellen<sup>4</sup> Behördenkontakte auf nur wenige Male im Jahr beschränkt sind. Anders könnte es in der Wirtschaft aussehen, wenn die zusätzliche Ausstattung für E-Government auf Grund der oftmaligen Verwendung in gesamtheitlicher, betriebswirtschaftlicher Betrachtung einen Gewinn für die Unternehmen bedeutete.

## 4.2 österreichische Programme

Die österreichische Bundesregierung hat die Programme der Europäischen Union unzweifelhaft auf nationalstaatlicher Ebene umgesetzt, beginnend im Jahr 2000 unter der Bezeichnung *e-Austria in e-Europe*. E-Government, neue Wege des Lernens am Computer (e-learning) und die Wirtschaft waren neben anderen Bereichen explizit umfasst. Ziel war, einen großen Teil der Amtswege bis Ende 2004 über Internet abwickeln zu können, bis zum Jahr 2005 sollten dann alle in elektronischer Form erledigt werden können. „Für das eGovernment wurde eine Reihe von Grundsätzen bzw. Richtlinien festgelegt. Zu diesen gehören Freiwilligkeit (niemand soll zum elektronischen Amtsweg gezwungen werden), Transparenz von Abläufen in der Verwaltung, Verfügbarkeit elektronischer Dokumente, Sicherheit, vertikale Durchlässigkeit zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Effizienzsteigerung, Synergien (bei Beibehaltung der Eigenständigkeit der Behörden) und maximale Offenheit.“ [TABAKOW 2004, S 20] Zur Umsetzung von *e-Austria in e-Europe* wurden auch organisatorische Maßnahmen<sup>5</sup> getroffen, um einen österreichischen Aktionsplan zu erarbeiten sowie konkrete Projekte vorzuschlagen. [TABAKOW 2004, S 19ff]

Bereits im Regierungsprogramm zur XXI. Gesetzgebungsperiode wird E-Government erwähnt als Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und Sozialversicherungsträger sowie ihres Verkehrs mit Bürgern und Kunden. Als Grundvoraussetzung wurde schon zu jener Zeit die digitale Signatur festgeschrieben. Im darauffolgenden Regierungsprogramm (2003-2006) wurde E-Government einerseits mit der Ermöglichung eines barrierefreien Zuganges zu den elektronischen Behördendiensten erwähnt und andererseits unter dem Titel Verwaltungsreform eine E-Government-Offensive anführt. Die wesentlichen Punkte waren dabei eine klare Kompetenzzuordnung, der rasche Abschluss bereits laufender Projekte, die Entwicklung von neuen Innovationen für Behördendienste sowie die Schaffung des notwendigen rechtlichen Rahmens.

---

<sup>4</sup>Die Bezahlung anonymer Strafverfügungen mittels Telebanking subsumiere ich in diesem Zusammenhang nicht unter E-Government.

<sup>5</sup>siehe 5.1 *E-Government - Organisation auf Bundesebene* auf Seite 57

In einem Ministerratsvortrag aus dem Jahr 2003 wurde die *E-Government-Strategie für Österreich* mit dem ehrgeizigen Ziel festgeschrieben, dass Österreich im europäischen Vergleich unter den ersten fünf zu finden sein soll. Um erfolgreich zu sein baute die E-Government-Strategie auf drei Grundpfeiler auf: (1) einem klaren gesetzlichen Rahmen, (2) der Sicherheit der Systeme und Dienstleistungen als Voraussetzung für das Vertrauen der Bürger und (3) dem Einsatz von nachhaltiger Technik, gestützt auf offene Standards und definierte Schnittstellen. Dabei wurde erkannt und festgehalten, dass E-Government gesamtstaatlich auf allen Verwaltungsebenen, das heißt im Bund, in den Ländern sowie den Städten und Gemeinden, umgesetzt werden und dass die Teilnahme für alle attraktiv sein muss. [BUNDESKANZLERAMT 2003, S 9ff] Zur effizienten Umsetzung von E-Government mit hoher Kompetenz wurden überdies neuen Strukturen auf politischer Ebene geschaffen.<sup>6</sup>

Dass jeder Bürger bei jeder Gemeinde Zugang zu jeder Form von E-Government haben soll ist im Regierungsprogramm zur XXIII. Gesetzgebungsperiode unter verstärkter Bürgerorientierung zu finden. Neben organisatorischen Änderungen werden auch der Ausbau von E-Government durch Vollversorgung der Bevölkerung mit Breitbandzugang, der Ausbau der behördlichen Dienstleistungen im Internet sowie die Verbreitung der digitalen Signatur als politisches Programm festgelegt. Im derzeitigen Regierungsprogramm (XXIV. Gesetzgebungsperiode 2008-2013) wird E-Government im Wesentlichen als Mittel zur Verwaltungskostensenkung gesehen. Dazu sollte die Nutzung durch verbreiterte Angebote und verbesserte Anwendbarkeit intensiviert und die Bürgerkarte, das heißt im Wesentlichen die digitale Signatur, zur Identifikation für alle neu einzurichtenden elektronischen Verfahren angewendet werden. Verwaltungsvereinfachungen und damit Kostenreduktionen sollen zusätzlich durch die Optimierung und Vereinfachung des Elektronischen Aktes des Bundes sowie den Versand von Erledigungen der Verwaltung in Form der elektronischen Zustellung erreicht werden.

### **kritische Bemerkungen**

Die österreichischen Programme zu E-Government gehen selbstverständlich und in zweckdienlicher Art und Weise mit jenen der Europäischen Union Hand in Hand, dies bedeutet jedoch, dass auch die kritischen Bemerkungen gleichgerichtet laufen. Problemstellungen, die in den vergangenen österreichischen Regierungsprogrammen wiederkehrend anzutreffen sind, sind die digitale Signatur bzw. Bürgerkarte als vorgegebener technischer Lösungsweg und der starre Blick auf die Realisierung von Einsparungspotential, also auf

---

<sup>6</sup>siehe 5.1 *E-Government - Organisation auf Bundesebene* auf Seite 57

Kostensenkung. Genau genommen hängt der Erfolg von E-Government essentiell von der aktiven Anwendung durch die Bürger ab, diese Nutzung von Alternativen zu klassischen Abwicklungsformen von Behördenkontakten ist wiederum stark durch subjektiv wahrgenommene Vorteile motiviert. Beispielsweise könnten keine oder zumindest geringere Verwaltungsgebühren bei der vermehrten Anwendung von E-Government positiv wirken. [MANN 2007, S 283] Zur Steigerung der Nutznießung von E-Government „müssen Entscheidungsträger wie alle Beteiligten von einem technologielastrischen Ansatz abgehen und sich verstärkt auf sozio-kulturelle Aspekte konzentrieren.“ [LEITNER 2004, S 454]

„Für die erfolgreiche Umsetzung der neuen Technologien in die Verwaltung ist die Erarbeitung einer E-Government-Strategie unabdingbar. Der hier verwendete Strategiebegriff umfasst dabei alle Elemente, welche die grosse Richtung des Handelns angeben. [...] Ausgangspunkt für die weitere Strategiearbeit ist die Entwicklung einer gemeinsamen Vision von E-Government. In der Vision wird der zukünftige ‚Idealzustand‘ beschrieben.“ [SCHEDLER et al. 2003, S 57] Im Vortrag an den Ministerrat vom 13. Mai 2003, der mit *E-Government-Strategie für Österreich* betitelt ist, wird zwar der zukünftige Idealzustand vorgegeben, indem Österreich zu den fünf Besten Europas gehören soll, eine Strategie mit der Vorgabe einer großen Handlungsrichtung ist aber nur schwer erkennbar: Die Umsetzung von E-Government als gesamtstaatliche Aufgabe ist jedenfalls festgehalten, beschränkt sich aber in der zentralen Bereitstellung von diversen Konzepten und Basisdokumenten. Eine E-Government-Roadmap soll sämtliche Verfahren enthalten, die künftig elektronisch abgewickelt werden sollen, die politische Vorgabe welche Verfahren umgesetzt werden, ist jedoch auf jene Verfahren beschränkt, die von der Europäischen Union einer vergleichenden Bewertung unterzogen werden. Gibt es auf nationalstaatlicher Ebene keine weitergehenden Vorstellungen, Visionen oder politischen Programme?

### 4.3 Programme im BMLV

Der logischen Intention folgend, dass die Programme von der Bundesebene abwärts immer detaillierter werden sollten, ist das Programm zum Thema E-Government im Bundesministerium für Landesverteidigung (BMLV), auch auf Grund der Eigenart der Tätigkeit, nur mehr in wenigen Absätzen dargelegt worden. Das Thema E-Government wurde wortident im Internet<sup>7</sup> und in der vom Ministerium veröffentlichten Literatur [BUNDESMINISTERIUM FÜR LANDESVERTEIDIGUNG 2005, S 188] und [BUNDESMINISTERIUM FÜR LANDESVERTEIDIGUNG 2008, S 268] publiziert: Die Grundsatzaussage ist,

---

<sup>7</sup>URL <http://www.bundesheer.at> [17.9.2008]

dass sich das Bundesministerium für Landesverteidigung, den Vorgaben des Bundeskanzleramtes folgend, an den Aktivitäten des E-Government beteiligen wird. Die weiteren wesentlichen Punkte sind der Kontakt mit den Wehrpflichtigen über das Internet und ein Bekenntnis zur elektronisch durchgeführten öffentlichen Beschaffung. Überdies sollen die internen Verwaltungsprozesse überprüft werden, um sie möglichst zu vereinfachen und elektronisch abzubilden, wobei personalintensive Medienbrüche vermieden werden sollen. Ziel ist dabei eine leistungsorientierte Verwaltungssteuerung und eine dezentrale Ressourcenverantwortung.

Ein Vergleich von E-Government auf Bundesebene aus dem Jahr 2004 zeigt zudem, dass Umsetzungen nur in einem bescheidenen Ausmaß vorhanden sind: Außer einem Service mit Formularen zum Ausfüllen und Ausdrucken existieren lediglich Pläne für Transaktionsanwendungen. [AICHHOLZER und SPITZBERGER 2004, S 35]

### **kritische Erfolgsfaktoren**

Auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung ist die Strategieentwicklung mit Prioritäten und klaren Zeitmarken ein kritischer Erfolgsfaktor. Sie hat Antworten auf die Grundfragen *wohin der Weg gehen soll* und *wie und bis wann man dort hin kommt* zu enthalten. Eine engagierte politische Führung mit klaren Zielaussagen und prägnanter Führung ist genauso erfolgskritisch wie die Bereitstellung der notwendigen großzügigen Finanzierung. Dabei ist zu beachten, dass der Einstieg in die Informationsgesellschaft zuerst mit einer deutlichen Investition verbunden ist, bevor Einsparungen lukriert werden können. In die Ausbildung der Beamten ist ebenfalls zu investieren, damit sie die für E-Government notwendigen Fähigkeiten vermittelt bekommen, um ihre positive Haltung nicht durch Ängste vor Veränderungen zu trüben und um verantwortungsbewusst mit der neuen Technik umzugehen. Die Stärkung des menschlichen Faktors im Sinne einer Personalentwicklung und Qualifikationsoffensive ist entscheidend, um mit unweigerlich vorhandenen Widerständen konstruktiv umzugehen und neue Arbeitsweisen und Strukturen für E-Government innovativ und erfolgreich umzusetzen. [GESELLSCHAFT FÜR INFORMATIK E.V. 2000, S 30-33]

Die hier genannten kritischen Erfolgsfaktoren könnten nicht nur als Kritik an der fehlenden E-Government-Strategie des Bundesministeriums für Landesverteidigung aufgefasst werden, sondern wären auch auf die darüberliegende Ebene anwendbar.

# 5 E-Government - Organisation

„Die Einführung von E-Government hat Einfluss auf die Ablauf- und Aufbauorganisation, also auf die formale Struktur der Verwaltung.“ [SCHEDLER et al. 2003, S 66] Im Zentrum der folgenden Betrachtungen steht deswegen das organisatorische Makrosystem,<sup>1</sup> welches zur Einführung von E-Government in Österreich aufgebaut wurde.

## 5.1 E-Government - Organisation auf Bundesebene

Begonnen wurde mit einer Neustrukturierung der IT-Koordination des Bundes im Jahr 2001 durch die Aufstellung des *IKT-Boards* und der *Stabsstelle IKT-Strategie des Bundes* sowie der Schaffung der Funktion eines *Chief Information Officers* (CIO), um bei den durch die Initiative eEurope geforderten Maßnahmen innerhalb des Bundes koordiniert vorzugehen. Zwei Jahre später wurden in Abstimmung mit dem neuen Regierungsprogramm zur XXII. Gesetzgebungsperiode sowie zur Stärkung der organisatorischen Voraussetzungen für die Steuerung und Koordination von E-Government zusätzlich die *E-Government Plattform* und das *E-Cooperation Board* eingerichtet. [AICHHOLZER und SPITZBERGER 2004, S 7-9] Im Jahr 2005 wurden mit der *Plattform Digitales Österreich* neue Strukturen geschaffen. Diese Plattform nimmt seither eine Koordinierungs- und Strategieentwicklungsfunktion für E-Government für die Bundesregierung wahr.

### Chief Information Officer

Mit dem Ministerratsvortrag vom 6. Juni 2001 wurde die Funktion eines Chief Information Officers innerhalb jedes Bundesministeriums geschaffen und wäre dort mit den entsprechenden Rechten und Pflichten auszustatten. Seine primäre Pflicht ist, die ministeriumseigenen Interessen zu erfassen und diese im IKT-Board zu vertreten bzw. abzugleichen. Der Chief Information Officer hat weiters die Aktivitäten der anderen Ressorts im eigenen Haus darzustellen und sicherzustellen, dass potenziell ministeriumsübergreifende Aktivitäten im IKT-Board eingebracht und koordinierend wahrgenommen werden.

---

<sup>1</sup>siehe 3.3.1 *organisatorisches Makrosystem* auf Seite 34

Der Chief Information Officer ist auch dafür verantwortlich, dass die im IKT-Board erarbeiteten und verabschiedeten Strategien, Schnittstellen und Spezifikationen im eigenen Bereich umgesetzt werden.

Darüber hinausgehend wurde auch ein Chief Information Officer für den Bundesbereich (CIO Bund) ins Leben gerufen, der nicht nur das IKT-Board leitet, sondern auch in einer Konfliktsituation zwischen den Ministerien eine Lösung herbeiführen soll und an die politische Ebene berichtet. Daneben hat er den Bundeskanzler und den Vizekanzler regelmäßig über die Tätigkeiten des Boards zu informieren und die Koordination mit den Interessen der Länder, Städte und Gemeinden wahrzunehmen.

### IKT-Board

Das IKT-Board hat beratende Funktion für den Bundeskanzler und den Vizekanzler in Angelegenheiten der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT), die mehrere Bundesministerien betreffen, und wurde im Bundesministerium für öffentliche Leistungen und Sport (BMöLS) und nach dessen Auflösung im Bundeskanzleramt (BKA) angesiedelt. Es besteht aus den Chief Information Officers der einzelnen Ministerien und steht unter dem Vorsitz des Chief Information Officer für den Bundesbereich. Der Wirkungsbereich des Boards erstreckt sich auf Querschnittsanwendungen, Infrastrukturen und Schnittstellen, die mehrere Ressorts betreffen und soll ministeriumsübergreifende Basisdienste, Informationsnetze und Services fördern und koordinieren. Zur Unterstützung des IKT-Boards und des Chief Information Officers für den Bundesbereich wurde als stehende Organisation die Stabsstelle IKT-Strategie des Bundes gebildet.

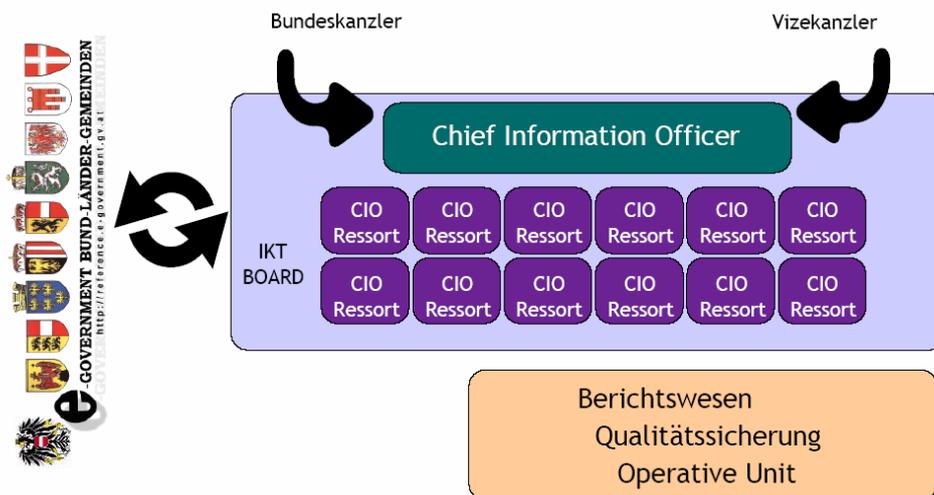


Abbildung 5.1: IKT-Board und CIOs (Quelle: Stabsstelle IKT-Strategie des Bundes)

## **Stabsstelle IKT-Strategie des Bundes**

Die wesentliche Obliegenheit der Stabsstelle IKT-Strategie des Bundes ist die strategische Konzeption, Koordination und Unterstützung bei der Umsetzung von E-Government in Österreich. Sie wurde geleitet vom Chief Information Officer für den Bundesbereich und war in drei Bereiche gegliedert: (1) Geschäftsführung, Strategie und Internationales, (2) Programm-Management und (3) Technik und Standards. Jedes Ressort hatte, um die Aufgaben wirkungsvoll und kompetent erfüllen zu können, zu eigenen Lasten einen Mitarbeiter,<sup>2</sup> dessen Anforderungsprofil vom Leiter der Stabsstelle erstellt wurde, zur Verfügung zustellen. Lediglich für Beratungs- und Studienaufträge stand der Stabsstelle IKT-Strategie des Bundes ein kleines jährliches Budget von etwa 15 Millionen Schillingen zur Verfügung.

## **E-Government Plattform**

Zur effizienten Umsetzung des Ziels bis Ende 2005 alle wesentlichen öffentlichen Verwaltungsleistungen im Internet verfügbar zu haben,<sup>3</sup> wurde mit Ministerratsvortrag vom 13. Mai 2003 die E-Government Plattform auf politischer Ebene unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers eingerichtet. Ihr gehören hauptsächlich Vertreter aus den Bereichen Bund, Länder, Städte und Gemeinden an, aber auch aus dem Hauptverband der Sozialversicherungen und der Wirtschaftskammer sowie der Vorsitzende des IKT-Boards. Der E-Government Plattform obliegt die Zielsetzung und die Gesamtkoordination der E-Government Aktivitäten sowie deren umfassende Fortschrittskontrolle. [RUPP 2004, S 178]

## **E-Cooperation Board**

Für die Konkretisierung der strategischen Zielsetzungen aus der E-Government Plattform wurde gleichzeitig ein E-Cooperation Board geschaffen, welches Umsetzungspläne in verschiedenen E-Government Bereichen ausarbeiten, zusammenführen und koordinieren soll. Unter dem Vorsitz eines neu geschaffenen *Exekutivsekretär E-Government*, der auch in der E-Government Plattform vertreten ist, sind hochrangige Experten aus allen Bereichen der Verwaltung vertreten. Mit Hilfe des E-Cooperation Boards soll eine Zusammenarbeit mit der Wirtschaft institutionalisiert und konsolidiert werden sowie eine frühzeitige und transparente Einbindung aller Akteure mit Berührungspunkten zu E-Government erfolgen. [RUPP 2005, S 20]

---

<sup>2</sup>Ich durfte als Vertreter des Bundesministeriums für Landesverteidigung von Oktober 2001 bis Ende 2003 in der Stabsstelle IKT-Strategie des Bundes arbeiten.

<sup>3</sup>siehe 4.1.2 *eEurope 2005* auf Seite 49

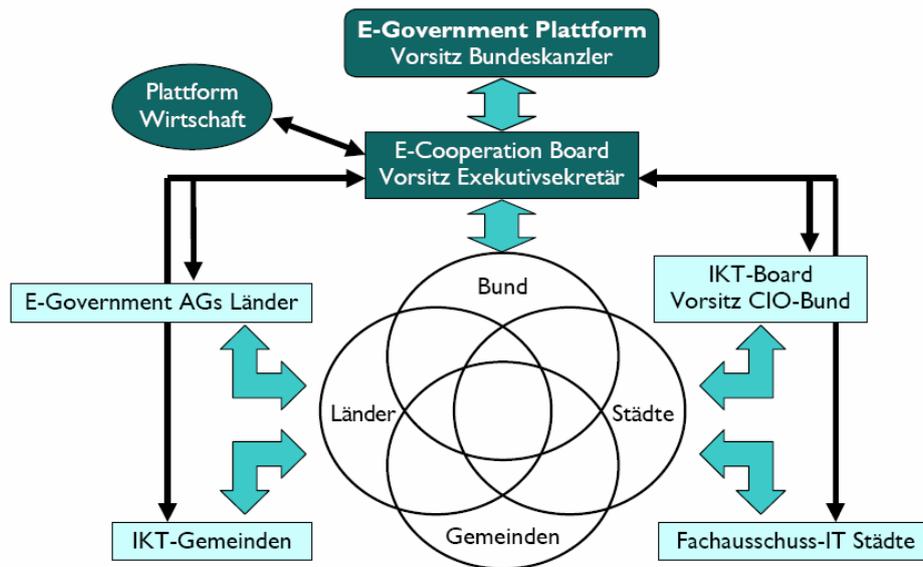


Abbildung 5.2: Das Zusammenwirken von E-Government Plattform und E-Cooperation Board mit anderen E-Government Akteuren in Österreich [AICHHOLZER und SPITZBERGER 2004, S 8]

### Plattform Digitales Österreich

Ab September 2005 wurden die bestehenden Organisationen konsolidiert und an die neuen Entwicklungen in Europa,<sup>4</sup> angepasst. Einerseits wurden mit Ministerratsvortrag vom 12. Juni 2005 die Aufgabenstellungen des IKT-Boards und des E-Cooperation Boards unter dem strategischen Dach der Plattform Digitales Österreich (PDÖ) vereint und andererseits die organisatorischen und betrieblichen Agenden, dies bedeutet auch die Stabsstelle IKT-Strategie des Bundes, in einen eigenen Bereich im Bundeskanzleramt, genannt *IKT-Strategie des Bundes*, ein- und umgliedert. Den Vorsitz der Plattform hat der Chief Information Officer für den Bundesbereich inne und hier sollen alle E-Government Projekte Österreichs zusammenlaufen. [BUNDESKANZLERAMT 2008, S 16]

Parallel zur Plattform wurde das nicht in das Tagesgeschäft eingebundene *E-Government Innovationszentrum* (EGIZ) gegründet, welches das Bundeskanzleramt bei der Weiterentwicklung der IKT-Strategie unterstützen soll, hauptsächlich im Bereich technischer Innovationen im Umfeld von E-Government forscht und die gesamte öffentliche Verwaltung strategisch und technisch berät. [BUNDESKANZLERAMT 2008, S 17]

<sup>4</sup>siehe 4.1.3 *i2010* auf Seite 50

## 5.2 E-Government - Organisation im BMLV

Alle österreichischen Bundesministerien haben gemäß den Weisungen und unter der Verantwortung des mit ihrer Leitung betrauten Bundesministers im Rahmen ihres Wirkungsbereiches die ihnen übertragenen Geschäfte in zweckmäßiger, wirtschaftlicher und sparsamer Weise zu besorgen. Das Bundesgesetz über die Zahl, den Wirkungsbereich und die Einrichtung der Bundesministerien, kurz Bundesministeriengesetz (BMG), normiert weiter, dass sich die Bundesministerien in Sektionen und diese wieder in Abteilungen untergliedern. Mehrere Abteilungen können zu einer Gruppe zusammengefasst werden, wenn dies im Interesse des besseren Zusammenwirkens notwendig ist; eine Abteilung kann in Referate untergliedert werden. Der Bundesminister für Landesverteidigung kann für den Bereich seines Bundesministeriums insoweit Ausnahmen verfügen, als dies zur wirkungsvollen Erfüllung der dem Bundesheer obliegenden Aufgaben notwendig ist.

### 5.2.1 Gliederung der Zentralstelle des BMLV

Das Organigramm des Bundesministeriums für Landesverteidigung vom Oktober 2001 (siehe Abbildung 5.3 auf der nächsten Seite), also zu Beginn meines Betrachtungszeitraums, zeigt sehr deutlich, dass das Ministerium nach den allgemeinen Grundsätzen des Bundesministeriengesetzes in Sektionen, Abteilungen und Referate gegliedert war. Ohne auf die einzelnen Organisationseinheiten im Detail eingehen zu wollen, ist auffällig, dass zwischen den Sektionen und Abteilungen offensichtlich grundsätzlich die Ebene der Gruppe eingezogen wurde. Weiters ist auszumachen, dass ein eigenes Organisationselement für E-Government nicht abgebildet war.

Im Jahr 2001 wurde vom Bundesminister die Weisung erteilt, die Führungsstruktur der obersten und oberen Führung mit dem Ziel zu reorganisieren, alle strategischen Angelegenheiten in der Zentralstelle zu konzentrieren, die Erfordernisse aus der Mitwirkung in multinationalen Sicherheitsstrukturen umzusetzen, die militärischen Kompetenzen bei einem neu zu schaffenden Chef des Generalstabes zu konzentrieren und die Sektionen I und II in einer Zentralsektion zusammenzuführen. Das Ergebnis der Reorganisation (RE-ORG 2002) und damit die neue Struktur der Zentralstelle (siehe Abbildung 5.4 auf Seite 63) hat eine Reduktion der Sektionen von fünf auf drei, der Gruppen von 17 auf zwölf und der Abteilungen von 56 auf 44 gebracht. Neu eingeführt wurde hingegen eine Ebene zwischen Gruppe und Sektion, die sogenannten Stäbe, welche zur militärischen Führung des Österreichischen Bundesheeres unter dem Chef des Generalstabes notwendig wurden. Ein eigenes Organisationselement für Angelegenheiten des E-Government

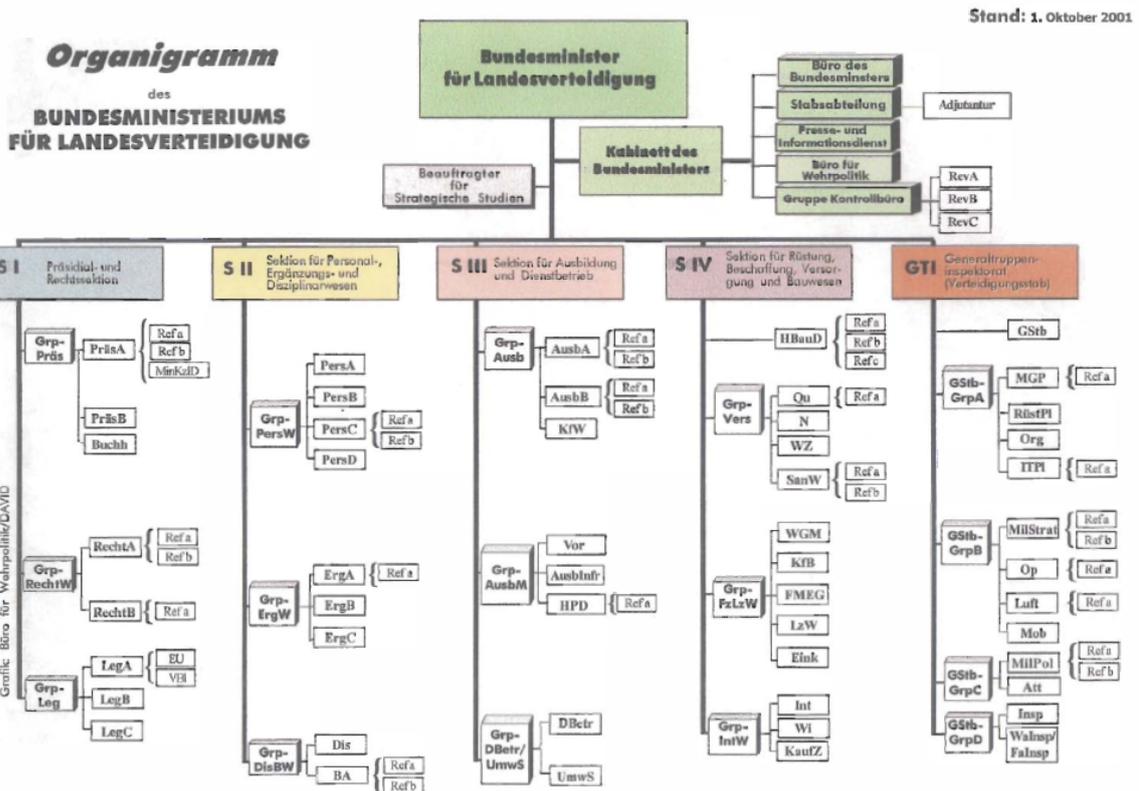


Abbildung 5.3: Organigramm des Bundesministeriums für Landesverteidigung mit Stand 1. Oktober 2001 (Quelle: BMLV)

wurde weiterhin nicht aufgestellt. [BUNDESMINISTERIUM FÜR LANDESVERTEIDIGUNG 2005, S 110-112] Zur Umsetzung der Empfehlungen der Bundesheerreformkommission wurde ab dem Jahr 2004 im Ministerium das zusätzliche Element „Management ÖBH 2010“ als Projektorganisation geschaffen. Im Rahmen dessen grundsätzlichen Auftrages zur Anpassung der militärischen Landesverteidigung an die Bedrohungen und Herausforderungen des 21. Jahrhunderts war auch die Fortsetzung der Redimensionierung der Führungs- und Verwaltungsstrukturen im Ressort auf Basis der Reorganisation 2002 zu berücksichtigen. [BUNDESMINISTERIUM FÜR LANDESVERTEIDIGUNG 2005, S 239-246]

Das Schwergewicht der Neuordnung der Zentralstelle wurde in einer Ministerweisung aus dem Jahr 2007 vorgegeben, dessen politische Ziele waren deutlich schlankere und flachere Strukturen, die Konzentration auf strategische und militärstrategische Aufgaben sowie auf oberste Behördenfunktionen und somit eine signifikante Reduktion der systemisierten Arbeitsplätze, wobei operative Aufgaben einschließlich der erforderlichen Kompetenzen im größtmöglichen Umfang an Nachgeordnete zu delegieren wären. Die

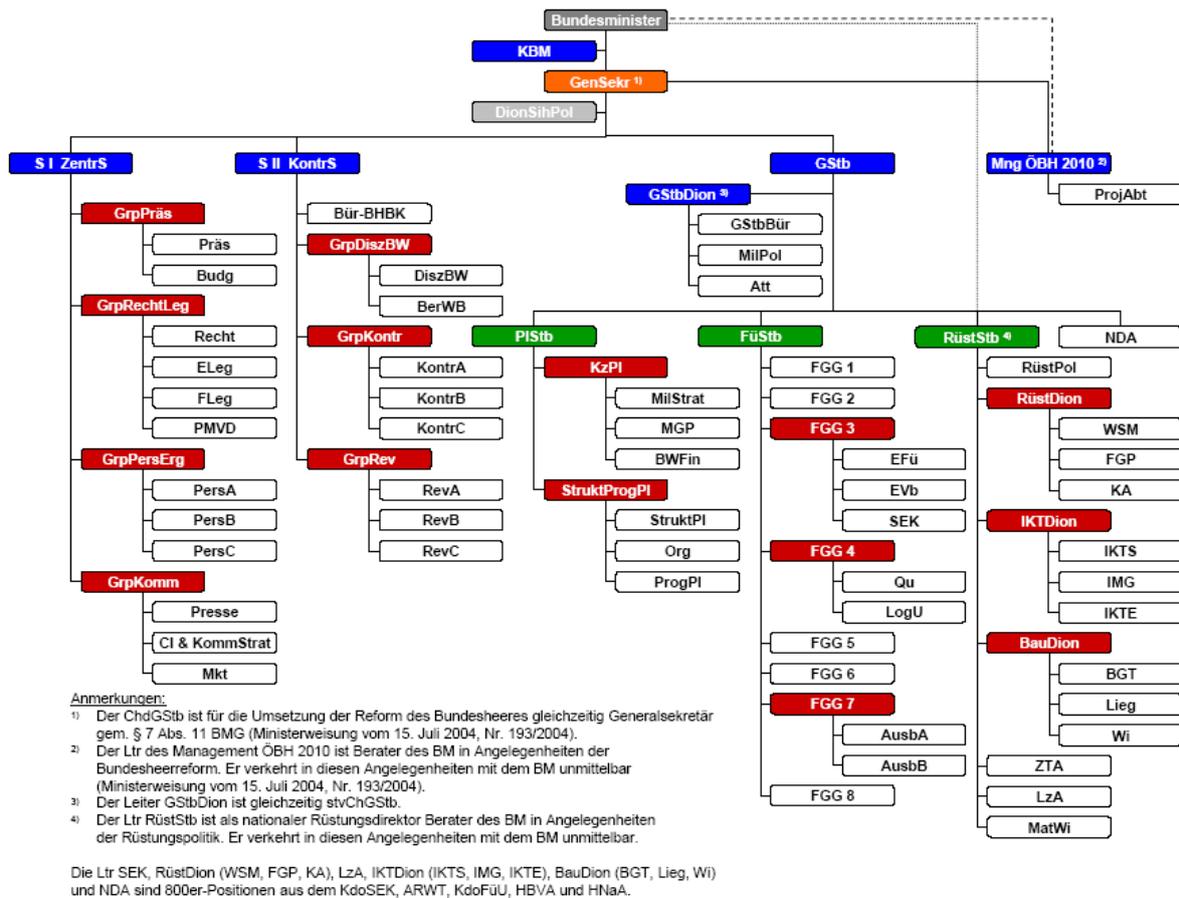


Abbildung 5.4: Organigramm des Bundesministeriums für Landesverteidigung mit Stand 23. November 2004 (Quelle: BMLV)

Neuorganisation des Verteidigungsministeriums im Jahr 2008 (siehe Abbildung 5.5 auf der nächsten Seite) verschlankte die Organisation infolgedessen von bislang drei Sektionen und drei Stäben auf nunmehr vier Sektionen und den Generalstab, dessen Leiter im Sinne eines Generalsekretärs für „alle militärischen Belange“ eingesetzt wurde; wobei ein Generalsekretär grundsätzlich von jedem Bundesminister mit der zusammenfassenden Behandlung aller zum Wirkungsbereich seines Ministeriums gehörenden Geschäfte betrauen werden kann. Eine weitere beachtliche organisatorische Neuigkeit ist, dass Leiter von nachgeordneten Ämtern oder Abteilungen mittels Doppelfunktion<sup>5</sup> in der Zentralstelle abgebildet sind und damit praktisch Abteilungsleitern der Zentralstelle gleichgestellt sind, ohne dem Ministerium selbst anzugehören. Obwohl diese außergewöhnliche Konstruktion bereits mit der Ressortorganisation 2002 verwirklicht wurde, tritt sie nun

<sup>5</sup>In der Abbildung 5.5 auf der nächsten Seite mit „800-er AP in der ZentrSt abgebildet“ gekennzeichnet.

auffällig gehäuft auf. Sollte hier Personal für die Zentralstelle bei der Truppe verschleiert werden? Eine eigene Organisationseinheit für E-Government ist jedenfalls im Rahmen der Reorganisation 2008 nicht entstanden.

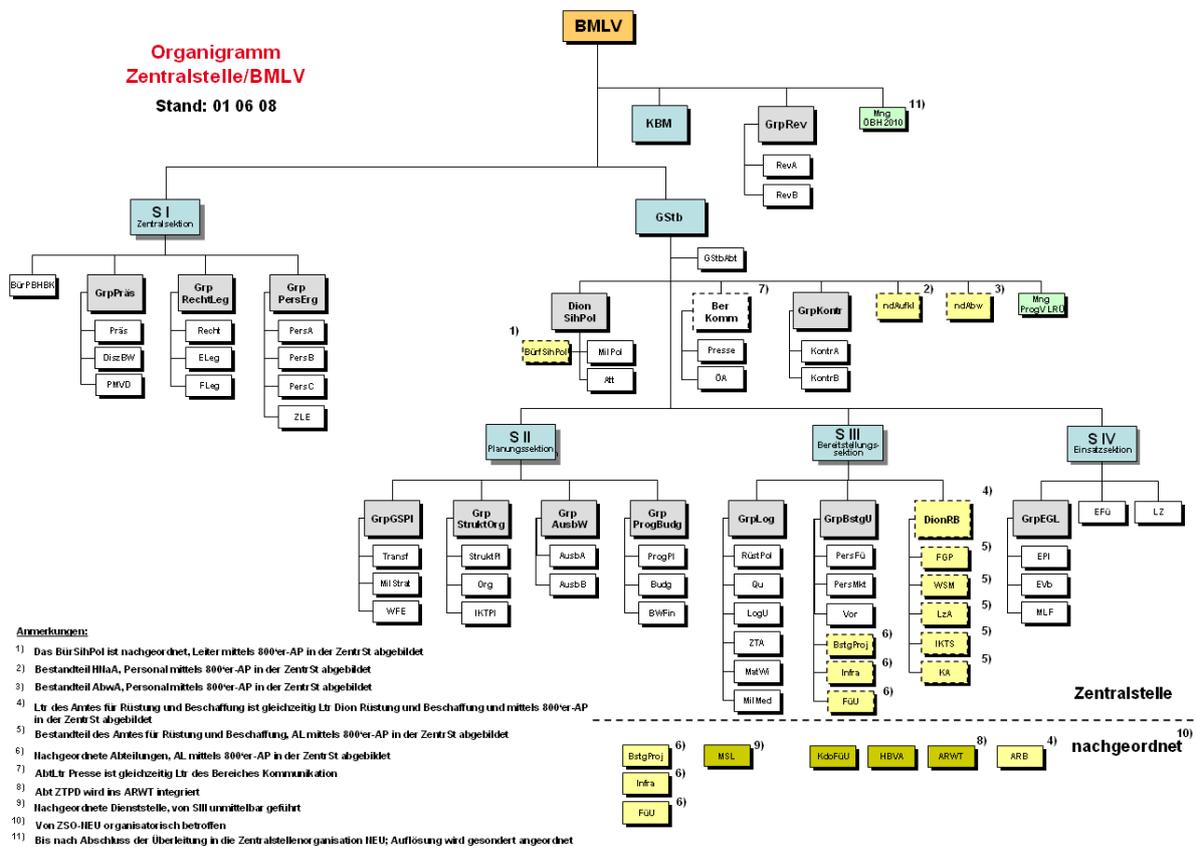


Abbildung 5.5: Organigramm des Bundesministeriums für Landesverteidigung mit Stand 1. Juni 2008 (Quelle: BMLV)

## 5.2.2 Organisation von E-Government im BMLV

Wie schon dargestellt, gab und gibt es im Bundesministerium für Landesverteidigung kein eigenes Organisationselement, welches für E-Government zuständig ist, dennoch wurde und wird die Funktion eines Chief Information Officers für das Ressort (CIO BMLV) selbstverständlich wahrgenommen. Vor der Reorganisation im Jahr 2002 wurde der Leiter der Abteilung Informationstechnologie-Planung (ITP1), welche in der Sektion Generaltruppeninspektorat eingegliedert war, mit dieser Funktion betraut, nach der Reorganisation nahm der Leiter eines der Zentralstelle direkt nachgeordneten Kommandos, der gleichzeitig die (Doppel-)Funktion des IKT-Direktors im Ministerium inne hatte, die-

se Aufgaben wahr und seit der Neuorganisation im Jahr 2008 ist der IKT-Berater des Bundesministers gleichzeitig der Chief Information Officer im Ressort. Für die unzweifelhaft notwendige Aufbereitung von Unterlagen und Entscheidungen wurde zwangsläufig auf die jeweilige eigene Organisationseinheit zurückgegriffen, die dessen ungeachtet naturgemäß andere Angelegenheiten prioritär zu erledigen hatte. Hierbei ist aus den Aufgaben des Verteidigungsministeriums heraus auch erklärlich, dass das Hauptaugenmerk des jeweiligen „nebenberuflichen“ Chief Information Officers weniger auf E-Government aus dem Gesichtspunkt der Verwaltungsreform heraus sondern mehr aus dem zwingend fachnotwendigen Blickwinkel in Richtung NATO (North Atlantic Treaty Organization), als unzweifelhaft militärische Keimzelle einer neuen europäischen Sicherheitsstruktur, gesehen wurde.

### **5.2.3 kritische Anmerkungen zur Organisation**

Die Einführung innovativer und unkonventioneller Verwaltungsmodelle, unabhängig von den bisher angewendeten und traditionellen Organisationsmodellen, trägt jedoch nicht unwesentlich zur Umsetzung von Verwaltungsreformen und der Erreichung von ökonomischen Zielsetzungen bei. Dazu sind allerdings mutige Ansätze und die volle Unterstützung der Politik für eine Umsetzung in die Praxis erforderlich. [COMMENDA 2009, S 11] Gleichzeitig wird die Verwaltungskultur entscheidend beeinflusst und wandelt dabei durch die Bildung von neuen Netzwerken und das Entstehen informeller Kommunikation das Hierarchieverständnis. Die traditionelle organisationssoziologische Differenzierung zwischen zentral und dezentral verliert ihre Erklärungskraft durch diese vernetzten Hierarchien, welche wiederum die organisatorische Komplexität in der öffentlichen Verwaltung steigern. [KERSTEN 2007, S 546] Dies ist schon im kurzen Beobachtungszeitraum dieser Arbeit an der Gliederung des Bundesministeriums für Landesverteidigung zu sehen: Ausgehend von einer klassischen und klaren Organisation in Sektionen, Gruppen und Abteilungen wird über einen Zwischenschritt mit der schwer einordenbaren Ebene der Stäbe zu einer für Außenstehende nur mehr schwer verständlichen Organisationsform übergeleitet, die die Unterscheidung in zentral und dezentral durch Doppelfunktionen von Leitern nachgeordneter Dienststellen im Ministerium verwischt und so die Komplexität hochtreibt.

„Obwohl die Leistungsabgabe durch E-Government grundsätzlich unabhängig von ihrer organisatorischen Verankerung ist, hat E-Government einen Einfluss auf die Aufbauorganisation.“ [SCHEDLER et al. 2003, S 69] Das Verteidigungsressort hat sich zumindest

bisher dazu entschlossen, E-Government als Nebenaufgabe zu einer anderen Funktion zu sehen. Dies hat wahrscheinlich damit zu tun, dass eine E-Government-Strategie im Sinne eines politischen Programms nicht verfügbar ist, auf Ministeriumsebene sehr wenig Kontakt zu Bürgern und damit die Nachfrage von E-Government nicht vordringlich besteht sowie die relevanten äußeren Einflüsse weniger von Seiten der Verwaltung sondern eher aus den Erfordernissen in multinationalen Sicherheitsstrukturen und der Interoperabilität mit ausländischen militärischen Organisationen bestehen.

## 6 Personal im BMLV

Für jede Person, die beim österreichischen Bund beschäftigt ist, muss eine entsprechende Planstelle im Stellenplan vorgesehen sein. Dieser wird als Anlage zum Bundesfinanzgesetz (BFG) jährlich beschlossen und bildet somit die gesetzliche Rahmenvorgabe, die angibt, wie viele Personen mit welcher Qualität innerhalb eines Jahres jedem Ministerium maximal zur Verfügung stehen. Das Bundesministerium für Landesverteidigung stellt hier natürlich keine Ausnahme dar, seine Beamten sind, wie jene der anderen Ministerien auch, im Planstellenverzeichnis gegliedert nach dienstrechtlichen Merkmalen aufgelistet. Wie nicht anders zu erwarten war, gibt es Bedienstete im allgemeinen Verwaltungsdienst, die sogenannten Zivilbediensteten, und solche im militärischen Dienst, die Soldaten. Leider sind im Stellenplan für die Zentraleitung, also für das Ministerium, nur die Zivilbediensteten explizit angeführt, die Soldaten sind gesamtheitlich im Österreichischen Bundesheer zusammengefasst und nur in einer Fußnote ist die maximale Gesamtsumme der Soldaten, die in der Zentralstelle verwendet werden dürfen, ausgewiesen. Für eine Darstellung und Analyse hinsichtlich der Personalstruktur des öffentlichen Dienstes im Bundesministerium selbst ist das, ungeachtet seiner anderwärtigen Vorteile, eindeutig hinderlich.

### 6.1 Personalstruktur

Zum besseren Verständnis der verschiedenen Qualifikationen der Beamten in der Zentralstelle des Bundesministeriums für Landesverteidigung möchte ich kurz auf die einzelnen Personengruppen eingehen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit der Darstellung nehme ich hier bewusst Ungenauigkeiten und Vereinfachungen in Kauf und möchte hier desgleichen nicht auf Milizsoldaten und auf die dienstrechtliche Unterscheidung in Vertragsbedienstete (Angestellte) und Beamte nach dem Beamten-Dienstrechtsgesetz sowie auf diverse Querverbindungen eingehen.

Neben der Unterscheidung in den allgemeinen Verwaltungsdienst und den militärischen Dienst wird in jeder Dienstart in Verwendungsgruppen und innerhalb dieser wie-

der in Funktionsgruppen unterschieden. Der allgemeine Verwaltungsdienst wird in die Verwendungsgruppen A1 bis A7, der militärische Dienst in die Verwendungsgruppen der Berufsmilitärpersonen MBO1, MBO2, MBUO1 und MBUO2 unterteilt,<sup>1</sup> wobei die Verwendungsgruppen A5 bis A7 und MBUO2 in der Zentralstelle des Bundesministeriums für Landesverteidigung keine Anwendung mehr finden. Die Funktionsgruppen drücken eine Bewertung des Arbeitsplatzes aus und folgen der Regel je höher desto besser bewertet und natürlich auch bezahlt; dabei ist zu bedenken, dass nicht alle Verwendungsgruppen in gleich viele Funktionsgruppen unterteilt sind.

Für jede Funktionsgruppe gibt es gesetzliche Richtverwendungen, um einen Anhalt für die Einstufung aller Arbeitsplätze im Bundesdienst zu bekommen. Hier möchte ich lediglich einige Beispiele aus dem Bereich der Zentralstelle des Bundesministeriums für Landesverteidigung anführen, um eine ungefähre Vorstellung über die möglichen Einstufungen zu bekommen. Rechtlich festgelegt sind der Leiter der Sektion 1 mit A1/9, der Leiter des Büros der Bundesheerbeschwerdekommision mit A1/5, der Leiter eines Referates der Budgetabteilung mit A2/5, ein Sachbearbeiter bei der Personalabteilung mit A3/5, der Chef des Generalstabes mit MBO1/9, der Leiter der Personalabteilung mit MBO1/6 und der Leiter der Abteilung Revision mit MBO1/5.

### **6.1.1 allgemeiner Verwaltungsdienst**

Die Qualifikationen der Bediensteten des allgemeinen Verwaltungsdienstes unterscheiden sich im Bundesministerium für Landesverteidigung nicht von jenen anderer Bundesdienststellen. Für die Ernennung in die Verwendungsgruppe A1 (Höherer Dienst) ist eine der Verwendung entsprechende, abgeschlossene Hochschulbildung nachzuweisen; für einzelne Verwendungen gibt es darüber hinaus noch besondere Bestimmungen, wie beispielsweise für Ärzte die Berechtigung zur selbständigen Ausübung des ärztlichen Berufes. Die Verwendungsgruppe A2 (Gehobener Dienst) setzt die erfolgreiche Ablegung der (Berufs-)Reifeprüfung voraus, auch hier gibt es für einzelne Verwendungen noch spezielle Zusatzvoraussetzungen. In der Verwendungsgruppe A3 (Fachdienst) wird ein erfolgreicher Lehrabschluss oder die erfolgreiche Ablegung der (Werk-)Meisterprüfung vorausgesetzt und für die Verwendungsgruppe A4 (Qualifizierter mittlerer Dienst) werden nur mehr die für diese Stelle notwendigen erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten beziehungsweise Fertigkeiten verlangt.

---

<sup>1</sup>Details siehe Anlage 1 zum Beamten-Dienstrechtsgesetz

## 6.1.2 militärischer Dienst

Für die Berufsmilitrpersonen der Verwendungsgruppe MBO1 ist analog der Verwendungsgruppe A1 eine der Verwendung entsprechende, abgeschlossene Hochschulbildung notwendig; für einzelne Verwendungen gibt es darüber hinaus noch besondere Bestimmungen. Für die Verwendung im Generalstabsdienst ist neben den Voraussetzungen zum MBO2 auch der erfolgreiche Abschluss der Generalstabsausbildung, die als individuelles Diplomstudium an der Universität Wien gestaltet ist, notwendig. Die Verwendungsgruppe MBO2 setzt die erfolgreiche Absolvierung des Offizierslehrganges an der Theresianischen Militärakademie in Form eines Fachhochschul-Studienganges voraus, welcher wiederum die erfolgreiche Ablegung der (Berufs-)Reifeprüfung oder Studienberechtigungsprüfung sowie eine einjährige allgemeinmilitrische Ausbildung voraussetzt. Die Voraussetzungen der Verwendungsgruppe MBUO1 können analog der Voraussetzungen zur Verwendungsgruppe A3 gesehen werden, zusätzlich ist eine mindestens fünfjährige Dienstleistung in einer Unteroffiziersfunktion der Verwendungsgruppe MBUO2 notwendig.

Bisher wurden lediglich die wesentlichsten rechtlichen Voraussetzungen hinsichtlich der Ausbildung dargestellt, dazu kommen im militärischen Dienst die laufenden Fort- und Weiterbildungen,<sup>2</sup> die zwar keine gesetzlichen Voraussetzungen darstellen, welche aber bei jeder Bewerbung um eine neue Stelle abverlangt werden. Damit entsteht bei den Soldaten ein indirekter Zwang, sich ein Leben lang weiterzubilden - ein sehr deutlicher Unterschied zu den Zivilbediensteten.

## 6.2 Personalentwicklung

Wie in der Einleitung bereits dargestellt, beginnen meine Betrachtungen im Jahr 2001 und enden mit dem Jahreswechsel von 2008 auf 2009, diese Untersuchung der Personalentwicklung in der Zentralstelle des Bundesministeriums für Landesverteidigung grenzt sich jedoch noch weiter ein. Da der Stellenplan im Bundesfinanzgesetz nicht detailliert genug ist, wurden mir vom Referat Stellenplan der zuständigen Personalabteilung für diese Arbeit genauere Daten<sup>3</sup> zur Verfügung gestellt; leider erst ab dem 1. Juni 2002 und dann jeweils mit Stichtag 1. Jänner bis inklusive 2009.

---

<sup>2</sup>Details siehe [BUNDESMINISTERIUM FÜR LANDESVERTEIDIGUNG 2008, S 219-246]

<sup>3</sup>aufgeschlüsselt nach Verwendungsgruppen und innerhalb dieser nach Funktionsgruppen

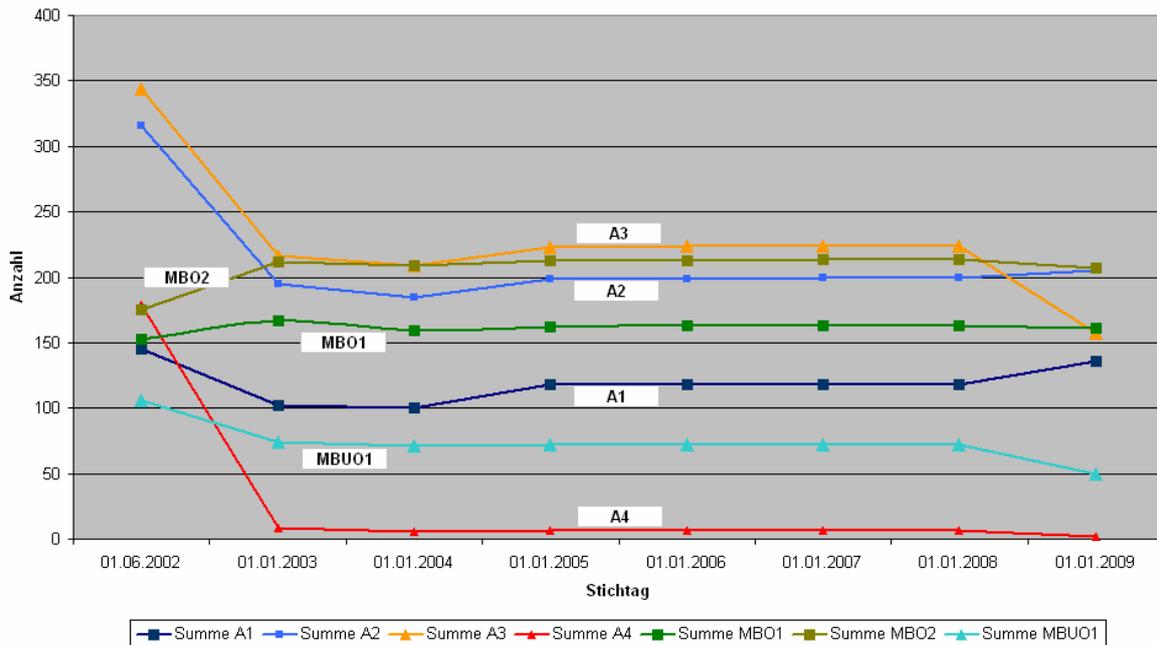


Abbildung 6.1: Die Verwendungsgruppen allgemeiner Verwaltungsdienst und militärischer Dienst in der Zentralstelle des Bundesministeriums für Landesverteidigung von Mitte 2002 bis Anfang 2009 (Grafik: Autor, nach den vom BMLV zur Verfügung gestellten Daten)

### 6.2.1 Personalentwicklung 2002-2005

Die Personalentwicklung läuft selbstverständlich parallel zur jeweiligen Änderung der Organisation, beginnen möchte ich daher mit den personellen Auswirkungen der Reorganisation 2002 mit der darauffolgenden Evaluierung im Jahr 2005. Die wesentlichen Ziele im Hinblick auf Personal waren die Anpassung der Führungsstruktur des Ressorts an den verringerten Truppenumfang und die Umschichtung von personellen Ressourcen von der Zentralstelle in den Bereich der Truppe durch Straffung der Strukturen und Delegation von Aufgaben. [BUNDESMINISTERIUM FÜR LANDESVERTEIDIGUNG 2005, S 110]

Vor der Reorganisation 2002 waren in der Zentralstelle etwa 1400 Personen, davon nicht ganz 1000 Zivilbedienstete und etwas mehr als 400 Soldaten, danach etwa 950 Personen, davon 500 im allgemeinen Verwaltungsdienst und 450 im militärischen Dienst beschäftigt. Es wurden mit dieser Reorganisation in Summe ungefähr 450 Planstellen eingespart, hauptsächlich zu Lasten des allgemeinen Verwaltungsdienstes. Innerhalb dessen haben besonders die Verwendungsgruppen A2 und A3 mit je einer Kürzung um et-

wa ein Drittel und die Verwendungsgruppe A4, die praktisch nicht mehr vorhanden ist, eingebüsst; gleichzeitig wurden die Funktionsgruppen angehoben: Innerhalb der Verwendungsgruppe A2 (Gehobener Dienst) wurden mehr Funktionsgruppen A2/5, A2/6 und A2/7 systematisiert, in der Verwendungsgruppe A3 (Fachdienst) die Zahl der Funktionsgruppen A3/4 und A3/5 vergrößert. Im militärischen Dienst war ebenfalls eine Tendenz zu höheren Funktionsgruppen feststellbar, lediglich bei den niedrig bewerteten MBUO1 gab es eine Verringerung der Planstellen.

Im Jahr 2005 hat die Evaluierung der personellen Situation im Ressort eine Erhöhung des Personalstandes um etwa 50 Planstellen auf knapp 1000 Personen gebracht, wobei der größte Anteil auf die Verwendungsgruppe A1 entfallen ist. Auch bei den Funktionsgruppen ist nahezu ausschließlich eine Aufwertung in dieser Verwendungsgruppe passiert. Das Verhältnis zwischen Zivilbediensteten und Soldaten war damit auf etwa 550 Bedienstete der allgemeinen Verwaltung und etwa 450 im militärischen Dienst gestiegen.

### **6.2.2 Personalentwicklung 2006-2008**

Der Stellenplan hat sich dann praktisch nicht verändert, erst mit der neuen Zentralstellorganisation (ZSO neu) im Herbst 2008 gab es wieder Veränderungen: Der Personalstand der Zentralstelle des Bundesministeriums für Landesverteidigung wurde weiter verringert, diesmal um etwa 10% auf ungefähr 900 Personen. Sowohl im Bereich der Zivilbediensteten also bei den Soldaten wurden jeweils um die 50 Personen eingespart. Erreicht wurden diese Personaleinsparungen eindeutig im Bereich des Fachdienstes, sowohl die Verwendungsgruppe A3 als auch das militärische Äquivalent MBUO1 mussten massive Kürzungen hinnehmen, lediglich bei der Verwendungsgruppe A1 gab es entgegen der beabsichtigten Personalreduktion eine Aufstockung der Planstellen. Bei den Bewertungen im zivilen Bereich kam es nur bei der Funktionsgruppe A2/5 zu einer Vermehrung, im Gegenzug wurden die Gruppen A2/3 und A2/6 entsprechend reduziert. Im militärischen Dienst wurde die Funktionsgruppe MBO1/4 reduziert, Steigerungen gab es hingegen bei den schlechter bewerteten MBO1/3 und MBO1/2. In der Funktionsgruppe MBO2/5 gab es Kürzungen, bei den MBO1/6 im fast gleichen Ausmaß Steigerungen.

Zu Jahresbeginn 2009 ergab sich somit folgender Personalstand im Ressort: Etwa 140 Personen in A1, 200 in A2, 160 in A3 und keine mehr in A4; etwa 160 Soldaten in MBO1, 200 in MBO2 und 50 in MBUO1. Dies ergibt in Summe ungefähr 900 Bedienstete, was verglichen mit der Situation von 2002, also innerhalb von lediglich sieben Jahren, eine Reduktion um rund ein Drittel ausmacht. Mit anderen Worten entspricht der Personal-

stand von 2009 fast genau 65% des Personalstandes von 2002; nicht eingerechnet ist dabei Personal, welches in Dienststellen seinen Dienst versieht, die unmittelbar nachgeordnet und deren Leiter mittels Doppelfunktion in der Zentralstelle abgebildet sind.<sup>4</sup>

### 6.3 kritische Betrachtungen zur Personalstruktur

Die für die Personalstruktur im öffentlichen Dienst aufgestellten organisationssoziologischen Theorien<sup>5</sup> treffen im Wesentlichen auch auf das österreichische Bundesministerium für Landesverteidigung am Beginn des 21. Jahrhunderts zu. Obwohl der Personalstand im Ressort im Laufe der letzten Jahre sehr deutlich reduziert wurde, sagt dies nichts über den Gesamtstand der öffentlich Bediensteten im gesamten Verantwortungsbereich des Verteidigungsministers aus. Hier wäre ein Ansatzpunkt für eine Untersuchung, die über die Themenstellung dieser Arbeit hinausgeht, um eine Verifizierung der Theorie zur stetig steigenden Anzahl an Beamten treffen zu können. Die oben dargestellte Personalverschiebung von der Zentralstelle zur nachgeordneten Truppe, jedoch mittels Doppelfunktion doch wieder in die Zentralstelle zurückgeholt, gibt einen vernehmbaren Hinweis, dass sich bezogen auf die Gesamtsumme möglicherweise wenig geändert hat.

Auf Grund der zu erfüllenden Aufgaben stellt sich die Binnendifferenzierung im Verteidigungsministerium als besonders gravierend dar, weil im Gegensatz zu anderen Ressorts schon eine grundsätzliche Unterscheidung und damit auch Trennung in den allgemeinen Verwaltungsdienst und den militärischen Dienst besteht. Die horizontale Separation ist insofern verhärtet, da der Wechsel in der sozialen Wirklichkeit, wenn überhaupt sinnvoll erdenklich, praktisch ausschließlich vom militärischen Dienst zum höheren allgemeinen Verwaltungsdienst stattfindet, wenn ein Soldat ein Universitätsstudium abschließt und dann umsteigt, um zum zivilen Akademiker aufzusteigen.

Abschließend kann noch angemerkt werden, dass es bei der Qualifikation des Personals in der Ministerialverwaltung, trotz der unübersehbaren Reduktionen, zu einem anschaulichen Anstieg in der Verwendungsgruppe A1, also von Akademikern im allgemeinen Verwaltungsdienst, gekommen ist; der qualifizierte mittlere Dienst (die Verwendungsgruppe A4) hingegen in der Zentralstelle nicht mehr existent ist.

---

<sup>4</sup>siehe 5.2.1 *Gliederung der Zentralstelle des BMLV* auf Seite 61

<sup>5</sup>siehe 3.4.1 *Personalstruktur des öffentlichen Dienstes* auf Seite 40

# 7 Elektronischer Akt

„Eine der wichtigsten Entwicklungen des E-Government für die Verwaltung ist der elektronische Akt, auch ELAK abgekürzt. Er ermöglicht nahtlose Kommunikation zwischen Behörden, Ämtern und den verschiedensten Dienststellen der Verwaltung und verkürzt die Reaktions- und Durchlaufzeiten um bis zu 15 Prozent.“ [BUNDESKANZLERAMT 2008, S 71] Für die Kommunikation innerhalb der Verwaltung wurden sehr rasch die Vorteile durch den flächendeckenden Einsatz von modernen Informations- und Kommunikationstechnologien erkannt und infolgedessen bereits im Regierungsprogramm zur XXI. Gesetzgebungsperiode die Einführung des Elektronischen Aktes in der gesamten Bundesverwaltung vorgesehen. Parallel zur Neustrukturierung der IT-Koordination und dem Aufbau einer E-Government-Organisation auf Bundesebene wurde auch mit Ministerratsvortrag vom 10. Juli 2001 das Bundeskanzleramt mit der Durchführung des Projektes *ELAK im Bund* beauftragt, wobei jedes Ressort die Umsetzung des Elektronischen Aktes aus den vorhandenen Mitteln zu bestreiten hatte.

## 7.1 ELAK im Bund

Zum Zeitpunkt der Einführung des Elektronischen Aktes als ein gemeinsames Projekt der Bundesverwaltung war der ELAK nicht nur im, mit der Durchführung des Projektes ELAK im Bund beauftragten, Bundeskanzleramt (BKA) flächendeckend eingeführt, sondern auch im Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (BMAA). Zwei weitere Ressorts, das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) sowie das Bundesministerium für Landesverteidigung (BMLV), waren gerade dabei, einen Elektronischen Akt auszurollen, die übrigen Ministerien befanden sich noch in der Planungsphase. Für das Projekt ELAK im Bund wurden als Rahmenbedingungen sowohl ein einheitliches Softwareprodukt für die Bundesverwaltung mit gemeinsamer Weiterentwicklung von Software, Betrieb und Organisation, als auch ein ressortübergreifender Aktenlauf und eine zentrale Administration vorgegeben. Das wichtigste Ziel, welches damit erreicht werden sollte, war die Ablöse des Papieraktes

durch den elektronischen Akt; dies bedeutet, dass die digitalen Dokumente die Originale sind und Ausdrücke nunmehr als Kopien mit temporärem Wert angesehen werden. In weiterer Folge ist es zwingend notwendig, dass die digitale Signatur die händische Unterschrift ersetzt und dass jeder Beamte ins System des Elektronischen Aktes eingebunden wird. Um Medienbrüche möglichst zu vermeiden, wurde ebenfalls die Möglichkeit geschaffen, dem Bürger die behördlichen Schriftstücke nicht nur mehr auf dem Postweg zuzustellen, sondern auch über einen elektronischen Zustellservice. [LEDINGER 2004, S 198-201] „Mit dem Einsatz von ELAK-Systemen, aber auch von IT-gestützten Verfahrensanwendungen, entsteht nicht nur ein Kulturwandel in der Arbeitsweise der Organisation, sondern es besteht auch die Chance auf eine umfassende Reorganisation der Abläufe.“ [LEDINGER 2004, S 201]

### **7.1.1 Kulturwandel durch den Elektronischen Akt**

„Die Hauptaufgabe eines elektronischen Aktes liegt somit in der Steuerung und Abwicklung von Geschäftsprozessen der in der öffentlichen Verwaltung anfallenden Verfahrensabläufe.“ [KARNING 2004, S 34] Der ELAK im Bund besteht dazu aus zwei Hauptkomponenten, einem Dokumentenmanagementsystem zur Datenhaltung, über welches der Zugriff auf die Dokumente im Akt erfolgt, und einer Workflow-Komponente für die Arbeitsprozesse, welche die Steuerung und den Ablauf der Bearbeitungsschritte übernimmt. Der Elektronische Akt ermöglicht dermaßen nicht nur die verwaltungsübergreifende Bearbeitung von Geschäftsfällen, sondern auch die Einbindung von Fachanwendungen oder Registern, wie beispielsweise dem Zentralen Melderegister, zu denen elektronische Schnittstellen bestehen. [AICHHOLZER und SPITZBERGER 2005, S 13-15] Um auf die elektronische Aktenführung Bedacht zu nehmen wurde die in den Grundzügen von MARIA THERESIA vor über 200 Jahren eingeführte und seither in den Zentralstellen angewendete Kanzleiordnung durch eine neue und merklich veränderte Büroordnung ersetzt. [THIENEL 2005, S 27] „Die Einführung des ELAK stellt einen bedeuteten Einschnitt in die Gestaltung des Verwaltungshandelns dar, dessen volle Konsequenzen und Potentiale noch schwer abzuschätzen sind und dessen Wirkungen erst allmählich hervortreten werden.“ [AICHHOLZER und SPITZBERGER 2005, S 17] Jedenfalls rufen die bisher ungewohnte elektronische Arbeitsweise und die durch die neue Büroordnung beträchtlich umgestaltete Verfahrensanweisung einen Kulturbruch bei den öffentlich Bediensteten hervor. Es ist jedoch zu beobachten, dass mit zunehmender Nutzungsphase die Akzeptanz unter den rund 8500 Beamten zunimmt, die in den Zentralstellen der ös-

terreichischen Bundesverwaltung mit dem Elektronischen Akt nun schon seit mehreren Jahren arbeiten. [AICHHOLZER und SPITZBERGER 2005, S 15-17]

### **7.1.2 Elektronischer Akt kritisch hinterfragt**

Von der Einproduktstrategie für den Elektronischen Akt im Bundesdienst gibt es nur eine Ausnahme für das Bundesministerium für Landesverteidigung. Dort sah man von der Einführung der Standardsoftware zu Gunsten eines im eigenen Haus entwickelten Elektronischen Aktes ab, da dieser die spezifischen Anforderungen, vor allem im Hinblick auf die militärische Sicherheit, wesentlich besser erfüllt. Um die Interoperabilität und lückenlose Zusammenarbeit im Sinne von E-Government dennoch zu gewährleisten, wurden entsprechende Schnittstellen geschaffen und ein Medienbruch somit verhindert. [AICHHOLZER und SPITZBERGER 2004, S 50-52] Das Verteidigungsministerium hat dessen ungeachtet drei Software-Lizenzen des ELAKs im Bund beschafft und gemeinsam mit den Zusatzkosten für deren Einbindung in die eigene Applikationslandschaft bis Ende 2006 etwa 640.000 Euro ausgegeben. [RECHNUNGSHOF 2008, S 14-17]

Für das Projekt ELAK im Bund gilt zusammengefasst: „Eine Effizienzsteigerung im Aktenwesen konnte jedoch nicht nachgewiesen werden, weil sowohl Kennzahlen als auch eine Kosten-Nutzen-Analyse fehlten.“ [RECHNUNGSHOF 2008, S 3] Eine kritische Würdigung ist daher sehr schwierig, zusätzlich ist bisher kein Projektabschlussbericht über die Einführung des Elektronischen Aktes in den Bundesministerien oder eine Analyse über dessen Zielerreichung erstellt worden. [RECHNUNGSHOF 2008, S 19] „Bei der Einführung von E-Government-Applikationen ist es häufig schwierig, die tatsächlichen Kostenreduktionen zu beziffern. [...] Einsparungseffekte werden mitunter erst über andere Nutzungsvorteile des E-Government sichtbar. [...] [Zum Beispiel] verursacht auch die Archivierung der Akten weniger Kosten, da die elektronische Speicherung auf Datenträgern kaum Platz bedarf und teure Mieten für Archive entfallen.“ [KARNING 2004, S 45]

## **7.2 Elektronischer Akt im BMLV**

Die Anfänge des Elektronischen Aktes im Bundesministerium für Landesverteidigung gehen auf das Jahr 1994 zurück; damals wurde in Umsetzung eines Ministerratsbeschlusses vom 10. November 1992 zum Thema Verwaltungsreform die Einführung eines Kanzleiinformationssystems unter Einbeziehung von Komponenten der elektronischen Vorgangs-

bearbeitung und Vorgangsteuerung vom Bundesminister das EDV-Projekt *Büroautomation und Kanzleinformationssystem* geschaffen. Ausgangspunkt war die Verteilung der Zentralstelle auf dreizehn Standorte mit fünf Kanzleistellen bei etwa 250.000 Geschäftsfällen jährlich. Dies führte zu unterschiedlichen Problembereichen in der Büro- und Kanzleiorganisation: Die Anforderung und Suche von Vor- oder Bezugsakten konnte nur zeit- und arbeitsintensiv über manuell geführte Karteikarten in den verschiedenen Kanzleistellen erfolgen, Fehler durch menschliche Unvollkommenheit zum Beispiel im Einsichtsverkehr oder bei der Ablage, Doppelarbeiten und Redundanzen auf Grund mangelnder Aktualität und Inkonsistenz durch Mehrfacharchivierung, hohe Personal- und Raumkosten durch die Archivierung der papierenen Schriftstücke sowie Umweltbelastung durch den hohen Papierverbrauch. Eine Analyse der Durchlaufzeiten von Akten hat zudem festgestellt, dass nur in weniger als zehn Prozent der Zeit eine wertschöpfende Bearbeitung der Akten erfolgte.

### **7.2.1 Elektronischer Akt in der Zentralstelle**

Von der Einführung des Kanzleinformationssystems verbunden mit Komponenten der elektronischen Vorgangsbearbeitung und Vorgangsteuerung wurden vor allem ein Arbeitszeitgewinn für wertschöpfende Tätigkeiten, verringerte Archivkosten, Einsparungen beim Kanzleipersonal sowie eine Verringerung der Papier- und Kopierkosten erwartet. Zur Umsetzung des Kanzleinformationssystems wurde eine Projektgruppe eingesetzt und das Projekt in die stufenweise aufeinander aufbauenden Phasen (1) Organisationsanalyse, Erfahrungsaustausch mit anderen Ressorts und Detailplanung, (2) eine dem Stand der Technik entsprechende Pilotinstallation des Elektronischen Aktes, der damals noch Kanzleinformationssystem hieß, in einer Handvoll Organisationseinheiten in der Zentralstelle, (3) Einführung in der gesamten Zentralstelle sowie (4) flächendeckende Einführung im gesamten Bundesheer geteilt und mit Budget ausgestattet.

„MAX WEBER hat in der Schriftlichkeit und Aktenkundigkeit von Informationen die unabdingbare technische Grundlage seines klassischen hierarchischen Bürokratie- und weiter gefassten Organisationsmodells gesehen. Dies legt nahe, dass die Digitalisierung von Verwaltungsinformationen diese Entwicklung nicht aufhebt, sondern eher noch verstärkt wird: So kann an einem vernetzten Arbeitsplatz die Kontrolle der Arbeitsvorgänge sehr viel effektiver erfolgen, als man dies im ‚DIN-A-4-Zeitalter‘ papierner Aktenverwaltung überhaupt vorstellen könnte.“ [KERSTEN 2007, S 464] Nachdem der Elektronische Akt im Ministerium selbst lückenlos eingeführt war, fand Anfang des

Jahres 2004 eine Benutzerbefragung zum Elektronischen Akt statt. Das bemerkenswerteste Ergebnis war, dass auf die Frage nach einem Vergleich der Arbeit in Papierform mit der Bearbeitung im Elektronischen Akt über 80 % angaben, dass sie eine Verbesserung oder starke Verbesserung festgestellt hatten. Auch mit den vorangehenden Schulungen waren mehr als 2/3 der Mitarbeiter zufrieden oder sehr zufrieden. Ebenfalls vor dem detaillierten Projektauftrag zur Einführung des Elektronischen Aktes in den Bereichen der nachgeordneten Dienststellen wurde eine Kosten-Nutzen-Analyse der Einführung in der Zentralstelle durchgeführt. Als quantifizierbare Ersparnissen konnten die Einsparung von zirka 30 Personen im Kanzleibetrieb, die durchschnittliche Drosselung der Ausgaben für den Aktentransport sowie Papier- und Druckkosten von mehr als 1,5 Millionen Euro jährlich und die Reduktion der Durchlaufzeit auf die Hälfte ausgemacht werden. Nicht monetär quantifizierbar sind, durch Wegfall der Verluste der Akten auf dem Postweg oder durch falsche Ablage, die lückenlose Nachvollziehbarkeit und die raschere Erstellung von Akten auf Grund von elektronischen Mustervorlagen. Dem stehen bis Ende 2003 Projektausgaben von weniger als zwölf Millionen Euro sowie Investitions- und Betriebsausgaben von nicht ganz vier Millionen Euro gegenüber, der Personalaufwand mit rund 66 Millionen Euro stellt dabei den größten Beitrag dar.

### **7.2.2 durchgehend papierlose Aktenbearbeitung**

Gleichzeitig mit der beginnenden flächendeckenden Einführung des Elektronischen Aktes in nachgeordneten Dienststellen wurden zur Sicherstellung des vollelektronischen interministeriellen Aktenverkehrs die notwendigen Schnittstellen zum ELAK im Bund, zum elektronischen Archivsystem und zum elektronischen Zustellservice des Bundes geschaffen. Damit ist das Bundesministerium für Landesverteidigung in der Lage, von der elektronischen Antragstellung über die aktenmäßige Bearbeitung, auch über Ressortgrenzen hinweg, bis zur Zustellung der Erledigung und Archivierung der Akten, papierlos zu arbeiten. Gestützt wird dies zusätzlich durch eine Anfang 2007 von Externen durchgeführte Stuserhebung zur Gebrauchstauglichkeit des Elektronischen Aktes, das heißt der Dienlichkeit des Produktes für die Benutzer, um deren Ziele effektiv, effizient und zufrieden zu erreichen, welche ein überwiegend positives Ergebnis gezeigt hat. Mängel der Gebrauchstauglichkeit betrafen durchwegs Details und behinderten keinen Mitarbeiter an der Erfüllung seiner Aufgaben.

„Wichtig ist die Erkenntnis, dass die Kostenvorteile des E-Government gegenüber heute erst dann wirklich ausgeschöpft werden können, wenn die Abläufe und Strukturen in

der Verwaltung grundsätzlich neu gedacht werden. [...] Aus bisheriger Erfahrung mit der Einführung neuer Technologien - von der Dampfmaschine bis zur Computertechnologie - kann davon ausgegangen werden, dass in einem ersten Schritt das Bisherige nachgebaut bzw. mit der neuen Technologie abgebildet wird. [...] In einer zweiten Phase erfolgt ein eigentlicher Nutzen- und Innovationsschub, indem die neue Technologie vertrauter wird und ihre neuen Möglichkeiten entdeckt werden. [...] In der dritte Phase etablieren sich die neuen Abläufe und werden weiter verfeinert, bis wiederum eine neue Technologie diesen Vorgang wieder in Gang setzt.“ [SCHEDLER et al. 2003, S 113-114] Die konsequente Einhaltung dieser drei Technologieschübe - Abbildung, neue Möglichkeiten und Verfeinerung - hat das Bundesministerium für Landesverteidigung in die Lage versetzt, durch den Einsatz der neuen Informations- und Kommunikationstechnologie in der öffentlichen Verwaltung die Abwicklung seiner geschäftlichen Prozesse, also definitionsgemäß E-Government, erfolgreich einzuführen.

## 8 Resümee

Nach den bisherigen theoretischen Ausführungen zu MAX WEBERS moderner Bürokratie und zur bürokratischen Organisationssoziologie sowie der Anwendung der analytischen Dimensionen Programme, Organisation und Personal auf das Bundesministerium für Landesverteidigung bleiben noch die explizite Beantwortung der Forschungsfragen aus der makrosoziologischen Organisationsperspektive und ein Ausblick mit möglichen weiteren Erkenntnisinteressen.

### 8.1 Beantwortung der Forschungsfragen

Mein Erkenntnisinteresse, als Frage formuliert, lautete: *Welche Verwaltungsinnovationen hat der Elektronische Akt im Bundesministerium für Landesverteidigung seit seiner Einführung gebracht?* Unteraspekte zur Forschungsfrage sind, den analytischen Dimensionen der neueren Verwaltungsforschung folgend, die Auswirkungen des Elektronischen Aktes im Ministerium auf dessen Organisation und auf das Personal in der Zentralstelle. Nicht unwesentlich ist ferner die Erörterung der Frage nach den Zielen, welche die Politik mit der Einführung des elektronischen Originalaktes erreichen wollte.

#### 8.1.1 politische Programme

Bereits vor zehn Jahren hat die Europäische Union erkannt, dass die Entwicklung der Informationsgesellschaft auch in der öffentlichen Verwaltung genutzt werden sollte und daher die Initiative *eEurope* gestartet. Ein wesentlicher Punkt sind dabei die elektronischen Behördendienste, wie E-Government in den deutschsprachigen Dokumenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften genannt wird, von welchen unter anderem die wirtschaftliche Stärke Europas abhängt; gleichzeitig gibt es seitens der Bürger eine höhere Erwartungshaltung hinsichtlich schnellerer Reaktion und besserer Qualität in der Verwaltung. Verbunden mit energischem, politischem Engagement und den beschränkten Haushaltsmitteln soll E-Government dazu eine europaweite Lösung bieten.

Zu Realisierung von E-Government wurden in Österreich auf Bundesebene neue Strukturen geschaffen, um die politische Zielvorgabe, zu den Besten fünf Europas zu gehören, zu verwirklichen. Das Thema E-Government findet deshalb sowohl in den letzten Regierungsprogrammen als auch in verschiedenen Ministerratsvorträgen seine Erwähnung und wird dort obendrein als gesamtstaatliche Aufgabe angesehen. Politische Vorgaben wie E-Government umgesetzt werden soll beschränken sich jedoch in der Hauptsache auf jene elektronische Verfahren, die von der Europäischen Union zur vergleichenden Bewertung herangezogen werden. Darüber hinausgehende politische Visionen und gesamtstaatliche Absichten zu den elektronischen Behördendiensten sind leider nicht augenscheinlich erkennbar.

Das Bundesministerium für Landesverteidigung als Teil der Bundesverwaltung bekennt sich selbstverständlich zu E-Government und überprüft die internen Verwaltungsprozesse, um diese möglichst zu vereinfachen und elektronisch abzubilden; eine E-Government-Strategie mit den Grundfragen wohin der Weg gehen soll und wie und bis wann man dorthin kommen möchte, ist jedoch nicht auszumachen. Für die Einführung eines Kanzleinformationssystems verbunden mit Komponenten der elektronischen Vorgangsbearbeitung und Vorgangsteuerung, kurz des Elektronischen Aktes, gab es hingegen sehr klare Vorgaben und Zielvorstellungen, deren Erreichung, im Gegensatz zum Projekt *ELAK im Bund*, sowohl durch eine Benutzerbefragung als auch durch eine Kosten-Nutzen-Analyse überprüft wurde: Mit der Implementierung des Elektronischen Aktes in der Zentralstelle des Bundesministeriums für Landesverteidigung wurden alle Vorgaben erfüllend und er zur weitaus überwiegenden Zufriedenheit der Beamten eingeführt.

### **8.1.2 Organisation und Personal**

Die Auswirkungen des Elektronischen Aktes im Ministerium auf dessen Organisation der Zentralstelle können nicht penibel beantwortet werden, da die Reorganisationen des Ressorts in den Jahren 2002 und 2008 aus vielfältigen und verschiedenartigen Gründen realisiert wurden. Ein eigenes Organisationselement, welches einzig für Belange des E-Government zuständig ist, wurde zumindest bisher nicht als notwendig erachtet und auch die Funktion des Chief Information Officers ist lediglich als zusätzliche Aufgabe abgebildet. Sicher ist jedoch, dass der Elektronische Akt die Evolution der Organisation von der klassischen und klaren Gliederung in Sektionen, Gruppen und Abteilungen über einen Zwischenschritt mit der ungewöhnlichen Ebene der Stäbe zu einer schwer verständlichen Organisationsform mit einem Generalsekretär für militärische Belange

sowie Doppelfunktionen von Leitern nachgeordneter Dienststellen in der Zentralstelle unterstützt und vielleicht die Verwischung der Unterscheidung in zentral und dezentral erst ermöglicht hat.

Auf das Personal des Verteidigungsministeriums hatte der Elektronische Akt hingegen eindeutig quantifizierbare Effekte: Einerseits konnten Einsparungen von etwa 30 Personen im Kanzleibetrieb festgestellt werden, andererseits ist erkennbar, dass der qualifizierte mittlere Dienst in der Zentralstelle praktisch nicht mehr existent ist. In Anbetracht des Anstieges an Akademikern im Ressort kam es insgesamt zu einer Steigerung der Qualifikation des Personals, ob dies ursächlich mit dem Elektronischen Akt zusammenhängt ist jedoch überaus zweifelhaft. Ganz klar ist hingegen der Kulturwandel in der Arbeitsweise der Beamten durch den lückenlosen Einsatz elektronischer Aktensysteme. Die massivste Verwaltungsinnovation durch E-Government ist sicherlich der Übergang der Jahrhunderte alten Arbeitsweise der Bürokratie auf Papier zur vollelektronischen Bearbeitung am Computer mit der lückenlosen Nachvollziehbarkeit der Akten und der rascheren Bearbeitung, auch über Ministeriumsgrenzen hinweg.

## 8.2 Ausblick

Selbst wenn E-Government verwaltungsintern bereits weit fortgeschritten ist, darf nicht übersehen werden, dass auf der einen Seite die behördeninternen sozialen Auswirkungen auf Grund der kurzen Zeit noch nicht wissenschaftlich aufgearbeitet sein können und auf der anderen Seite der verwaltungsexterne Bereich, also die Bürger und Unternehmen, noch nicht vollständig elektronisch in die Prozesse der Verwaltung integriert wurden; das E-Government-Ziel der *Transaktion* wird solchermaßen erst in der Zukunft erfüllt sein. Wie an den Initiativen der Europäischen Union buchstäblich ablesbar ist, liegt die Schwierigkeit der elektronischen Einbindung in staatliche Verwaltungsabläufe weit weniger an der Technologie oder im Recht sondern auf der sozialen Ebene; hier liegen noch einige arbeitsreiche Herausforderungen vor uns.

Die Fragestellung dieser Arbeit wurde selbstverständlich eingegrenzt und damit zwangsläufig angrenzende interessante Aspekte ausgegrenzt. Weitere Forschungsfragen in diesem Kontext, die sich in dieser Arbeit schon abgezeichnet haben, könnten sein: Die sozialwissenschaftliche Untersuchung des Elektronischen Aktes in anderen österreichischen Ministerien und ein Vergleich mit dem Bundesministerium für Landesverteidigung, die Erforschung der Auswirkungen des Elektronischen Aktes in nachgeordneten Dienststellen und die Folgen für die behördenorganisatorische Trennung in politiknahe

Ministeriumsverwaltung und bürgernahe Durchführungsebene, die organisationssoziologische Analyse der Doppelfunktion als Leiter einer nachgeordneten Dienststelle und gleichzeitigen Verwendung in der Zentralstelle; selbstverständlich wäre ein wissenschaftlicher und allenfalls vergleichender Blick in andere Länder innerhalb der Europäischen Union und darüber hinaus auch immer ein ansprechendes und reizvolles Thema.

# Literaturverzeichnis

- [AICHHOLZER und SCHMUTZER 1999a] AICHHOLZER, GEORG und R. SCHMUTZER (1999a). *E-Government. Elektronische Informationsdienste auf Bundesebene in Österreich*. Wien. Endbericht zur Studie im Auftrag des Bundeskanzleramtes.
- [AICHHOLZER und SCHMUTZER 1999b] AICHHOLZER, GEORG und R. SCHMUTZER (1999b). *Electronic government - Von Informationsdiensten zu elektronischen Verwaltungsdienstleistungen*. Wien.
- [AICHHOLZER und SCHMUTZER 2000] AICHHOLZER, GEORG und R. SCHMUTZER (2000). *E-Government in Österreich*, S. 79–87. In: [SCHWEIGHOFER und MENZEL 2000].
- [AICHHOLZER und SPITZBERGER 2004] AICHHOLZER, GEORG und M. SPITZBERGER (2004). *E-Government in Österreich: Entwicklungsstand, Nutzung und Modellprojekte. Bericht 1: Stand des Dienstangebotes*. Wien. Studie im Auftrag des Bundeskanzleramtes.
- [AICHHOLZER und SPITZBERGER 2005] AICHHOLZER, GEORG und M. SPITZBERGER (2005). *E-Government in Österreich: Entwicklungsstand, Nutzung und Modellprojekte. Bericht 3: Modellprojekte*. Wien. Studie im Auftrag des Bundeskanzleramtes.
- [ALEMANN 1995] ALEMANN, ULRICH VON, Hrsg. (1995). *Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriß für Studium und Forschung*. Opladen.
- [ALEMANN und FORNDRAN 2005] ALEMANN, ULRICH VON und E. FORNDRAN (2005). *Methodik der Politikwissenschaft. Eine Einführung in die Arbeitstechnik und Forschungspraxis*. Stuttgart, 7. Aufl.
- [AMTLICHE VERÖFFENTLICHUNGEN DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2003] AMTLICHE VERÖFFENTLICHUNGEN DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, AMT FÜR, Hrsg. (2003). *Auf dem Weg zur europäischen Wissensgesellschaft. Die Informationsgesellschaft in der Europäischen Union*. Luxemburg.

- [ANTER 1996] ANTER, ANDREAS (1996). *Max Webers Theorie des modernen Staates. Herkunft, Struktur und Bedeutung*. Hamburg, 2. Aufl.
- [ASGHARI 2005] ASGHARI, REZA, Hrsg. (2005). *E-Government in der Praxis. Leitfaden für Politik und Verwaltung*. Frankfurt.
- [BENZ 2001] BENZ, ARTHUR (2001). *Der moderne Staat. Grundlagen der politischen Analyse*. München, Wien.
- [BENZ und SEIBL 1997] BENZ, ARTHUR und W. SEIBL (1997). *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft - eine Zwischenbilanz*. Baden-Baden.
- [BIELER und SCHWARTING 2007] BIELER, FRANK und G. SCHWARTING, Hrsg. (2007). *e-Government. Perspektiven - Probleme - Lösungsansätze*. Berlin.
- [BLANKE et al. 2005] BLANKE, BERNHARD, S. v. BANDEMER und G. WEWER, Hrsg. (2005). *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Wiesbaden, 3. Aufl.
- [BRÜGGEMEIER et al. 2006] BRÜGGEMEIER, MARTIN, A. DOVIFAT, D. KUBISCH, K. LENK, C. REICHARD und T. SIEGFRIED (2006). *Organisatorische Gestaltungspotenziale durch Electronic Government. Auf dem Weg zur vernetzten Verwaltung*. Berlin.
- [BROSCH und MEHLICH 2005] BROSCH, DIETER und H. MEHLICH, Hrsg. (2005). *E-Government und virtuelle Organisation. Bedeutung für die Neugestaltung der sozialen Sicherungssysteme und Perspektiven für die Kommunalverwaltung*. Wiesbaden.
- [BUNDESKANZLERAMT 2003] BUNDESKANZLERAMT, Hrsg. (2003). *e-Government in Österreich. Information für Wirtschaft und Verwaltung*. Wien.
- [BUNDESKANZLERAMT 2008] BUNDESKANZLERAMT (2008). *Behörden im Netz. Das österreichische E-Government ABC*. Wien.
- [BUNDESMINISTERIUM FÜR LANDESVERTEIDIGUNG 2005] BUNDESMINISTERIUM FÜR LANDESVERTEIDIGUNG (2005). *Weißbuch 2004. Analyse - Bilanz - Perspektiven*. Wien.
- [BUNDESMINISTERIUM FÜR LANDESVERTEIDIGUNG 2008] BUNDESMINISTERIUM FÜR LANDESVERTEIDIGUNG (2008). *Wehrpolitische Informationen. Analysen und Statistiken. Bearbeitungsstand: Dezember 2006*. Wien.

- [CAPGEMINI 2004] CAPGEMINI, Hrsg. (2004). *Online -Verfügbarkeit der Dienstleistungen der öffentlichen Hand. Wie schreitet Europa voran?*.
- [CAPGEMINI 2006] CAPGEMINI, Hrsg. (2006). *Online Availability of Public Services: How Is Europe Progressing? Web Based Survey on Electronic Public Services*.
- [CAPGEMINI 2007] CAPGEMINI, Hrsg. (2007). *The User Challenge. Benchmarking The Supply Of Online Public Services*.
- [COMMENDA 2009] COMMENDA, OTHMAR (2009). *Die Bundesheerreform*. VerwaltungsInnov@tiv, Jubiläumsausgabe 2009: Zehn Jahre Führungsforum Innovative Verwaltung:10–11.
- [COUNCIL OF EUROPE 2005] COUNCIL OF EUROPE (2005). *electronic governance („e-governance“)*. Straßburg. Rec(2004)15.
- [DACHS et al. 2006] DACHS, HERBERT, P. GERLICH, H. GOTTWEIS, H. KRAMER, V. LAUBER, W. C. MÜLLER und E. TÁLOS, Hrsg. (2006). *Politik in Österreich. Das Handbuch*. Wien.
- [DECSI 2008] DECSI, KAROL (2008). *Verwaltungsforschung in Österreich. Verwaltungsformen am Beispiel des elektronischen Aktes*. Diplomarbeit, Universität Wien.
- [FASSL und UNGER 2005] FASSL, THOMAS und M. UNGER (2005). *E-Government erfolgreich einführen - Marketingmaßnahmen rund um E-Government für G2C und G2B*. Diplomarbeit, Wirtschaftsuniversität Wien.
- [FRIEDRICHS et al. 2002] FRIEDRICHS, STEFAN, T. HART und O. SCHMIDT (2002). „Balanced E-Government“: *Visionen und Prozesse zwischen Bürgernähe und Verwaltungsmodernisierung*. Aus Politik und Zeitgeschichte, 39-40/2002:12–23.
- [GESELLSCHAFT FÜR INFORMATIK E.V. 2000] GESELLSCHAFT FÜR INFORMATIK E.V. (2000). *Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung*. Bonn.
- [GISLER und SPAHNI 2001] GISLER, MICHAEL und D. SPAHNI, Hrsg. (2001). *eGovernment. Eine Standortbestimmung*. Bern, Stuttgart, Wien.
- [GORA und BAUER 2001] GORA, WALTER und H. BAUER, Hrsg. (2001). *Virtuelle Organisationen im Zeitalter von E-Business und E-Government*. Berlin, Heidelberg, New York.

- [HAIDER 2007] HAIDER, REINHARD (2007). *Umsetzung von E-Government. Leitfaden für Klein- und Mittelgemeinden*. Wien.
- [HEINDL 1991] HEINDL, WALTRAUD (1991). *Gehorsame Rebellen. Bürokratie und Beamte in Österreich 1780 - 1848*. Wien, Köln.
- [HILL 2002] HILL, HERMANN (2002). *Electronic Government - Strategie zur Modernisierung von Staat und Verwaltung*. Aus Politik und Zeitgeschichte, 39-40/2002:24–36.
- [HINK et al. 2005] HINK, ROBERT, A. LEININGEN-WESTERBURG und C. RUPP (2005). *E-Government. Leitfaden für Bürgermeister und Gemeindebedienstete*. Wien.
- [HINTZE 1981] HINTZE, OTTO (1981). *Beamtentum und Bürokratie*. Göttingen.
- [HOEKER 2002] HOEKER, BEATE (2002). *Mehr Demokratie via Internet? Die Potenziale der digitalen Technik auf dem empirischen Prüfstand*. Aus Politik und Zeitgeschichte, 39-40/2002:37–45.
- [HOLZINGER et al. 2006] HOLZINGER, GERHART, P. OBERNDORFER und B. RASCHAUER, Hrsg. (2006). *Österreichische Verwaltungslehre*. Wien, 2. Aufl.
- [JAHNEL 2008] JAHNEL, DIETMAR, Hrsg. (2008). *Datenschutz und E-Government*. Wien, Graz.
- [JANOWITZ 1968] JANOWITZ, MORRIS (1968). *Militärischer Konservatismus und technische Innovation*, S. 289–296. In: [MAYNTZ 1968a].
- [JANSEN und PRIDDAT 2001] JANSEN, STEPHAN A. und B. P. PRIDDAT (2001). *Electronic Government. Neue Potentiale für einen modernen Staat*. Stuttgart.
- [KARNING 2004] KARNING, BERNHARD (2004). *Rechtliche Aspekte des E-Government in Österreich*. Berlin.
- [KERSTEN 2007] KERSTEN, JENS (2007). *Organisation und Personal - Herausforderungen durch e-Government*, S. 457–550. In: [BIELER und SCHWARTING 2007].
- [KÖHLER 2006] KÖHLER, MARTIN (2006). *Rechtliche Aspekte des E-Government. Unter besonderer Berücksichtigung des Verkehrs zwischen den Behörden und den Beteiligten im Verfahren nach dem AVG*. Klagenfurt.

- [KILLINA und WIND 1997] KILLINA, WERNER und M. WIND (1997). *Verwaltung und Vernetzung. Technische Integration bei organisatorischer Vielfalt am Beispiel von Agrar- und Umweltverwaltungen*. Oplanden.
- [KLISCHEWSKI und WIMMER 2005] KLISCHEWSKI, RALF und M. WIMMER, Hrsg. (2005). *Wissensbasiertes Prozessmanagement im E-Government*. Münster.
- [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2000a] KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2000a). *eEurope 2002. Aktueller Stand. Vorlage der Europäischen Kommission für die Tagung des Europäischen Rates am 7./8. Dezember 2000 in Nizza*. KOM(2000) 783 endgültig.
- [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2000b] KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2000b). *eEurope 2002. Eine Informationsgesellschaft für alle. Entwurf eines Aktionsplans der Europäischen Kommission zur Vorlage auf der Tagung des Europäischen Rates am 19./20. Juni 2000 in Feira*. KOM(2000) 330 endgültig.
- [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2001] KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2001). *eEurope 2002. Auswirkungen und Prioritäten. Eine Mitteilung an die Frühjahrstagung des Europäischen Rates in Stockholm am 23.-24. März 2001*. KOM(2001) 140 endgültig.
- [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2002a] KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2002a). *eEurope 2005: Eine Informationsgesellschaft für alle. Aktionsplan zur Vorlage im Hinblick auf den Europäischen Rat von Sevilla am 21./22. Juni 2002*. KOM(2002) 263 endgültig.
- [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2002b] KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2002b). *eEurope Benchmarking-Bericht. eEurope 2002*. KOM(2002) 62 endgültig.
- [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2003a] KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2003a). *Anpassung der Politik im Bereich des elektronischen Geschäftsverkehrs an ein sich wandelndes Umfeld: Die Lehren aus der Initiative „GoDigital“ und die künftigen Herausforderungen*. KOM(2003) 148 endg.

- [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2003b] KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2003b). *Die Rolle elektronischer Behördendienste (E-Government) für die Zukunft Europas*. KOM(2003) 567 endgültig.
- [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2004] KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2004). *eEurope 2005 - Halbzeitbilanz*. KOM(2004) 108 endgültig.
- [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2005] KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2005). *i2010 - Eine europäische Informationsgesellschaft für Wachstum und Beschäftigung*. KOM(2005) 229 endgültig.
- [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2006a] KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2006a). *E-Government-Aktionsplan im Rahmen der i2010-Initiative: Beschleunigte Einführung elektronischer Behördendienste in Europa zum Nutzen aller*. KOM(2006) 173 endgültig.
- [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2006b] KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2006b). *i2010 - Erster Jahresbericht über die europäische Informationsgesellschaft*. KOM(2006) 215 endgültig.
- [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2006c] KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2006c). *Interoperabilität für europaweite elektronische Behördendienste (eGovernment-Dienste)*. KOM(2006) 45 endgültig.
- [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2007a] KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2007a). *Europäische i2010-Initiative zur digitalen Integration. „An der Informationsgesellschaft teilhaben“*. KOM(2007) 694 endgültig.
- [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2007b] KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2007b). *i2010 - Jahresbericht über die Informationsgesellschaft 2007*. KOM(2007) 146 endgültig.
- [KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2008] KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2008). *i2010 - Halbzeitprüfung*. KOM(2008) 199 endgültig.
- [KRÜGER 2003] KRÜGER, ELISABETH (2003). *„Amtsgeschäfte per Mausclick“*. *E-Government vor dem Hintergrund der Informationsgesellschaft - dargestellt am Beispiel des @mtshelpers.help.gv.at*. Diplomarbeit, Universität Wien.

- [KUBICEK 1975] KUBICEK, HERBERT (1975). *Empirische Organisationsforschung. Konzeption und Methodik*. Stuttgart.
- [LAGLER 2005] LAGLER, ENGELBERT (2005). *Das österreichische Bundesheer 1955 bis 2005*. Salzburg.
- [LEDINGER 2004] LEDINGER, ROLAND (2004). *Von der Karteikarte bis zum „Elektronischen Akt (ELAK)“*, S. 192–205. In: [TRAUNMÜLLER et al. 2004].
- [LEITNER 2004] LEITNER, CHRISTINE (2004). *eGovernment oder eine neue Welt für Europas Bürger und Beamte?*, S. 452–461. In: [TRAUNMÜLLER et al. 2004].
- [LENK 1977] LENK, HANS, Hrsg. (1977). *Handlungstheorien interdisziplinär IV. Sozialwissenschaftliche Handlungstheorien und spezielle systemwissenschaftliche Ansätze*. München.
- [LENK 2004a] LENK, KLAUS (2004a). *Der Staat am Draht. Electronic Government und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung - eine Einführung*. Berlin.
- [LENK 2004b] LENK, KLAUS (2004b). *Verwaltungsinformatik als Modernisierungschance. Strategien - Modelle - Erfahrungen. Aufsätze 1988-2003*. Berlin.
- [LORIG 2004] LORIG, WOLFGANG (2004). *„Good Governance“ und „Public Service Ethics“*. *Amtsprinzip und Amtsverantwortung im elektronischen Zeitalter*. Aus Politik und Zeitgeschichte, 18/2004:24–30.
- [LUCKE und REINERMANN] LUCKE, JÖRN VON und H. REINERMANN. *Speyer Definition von Electronic Government*. Online-Publikation. URL <http://foev.dhvspeyer.de/ruvii> [9.9.2008].
- [LUCKE et al. 2005] LUCKE, JÖRN VON, R. RIEDL, T. SCHUPPAN, M. WIMMER und M. WIND (2005). *E-Government-Forschungsplan. Handlungsfelder für eine neue Strategie in Deutschland*. Bonn.
- [LUHMANN 1968] LUHMANN, NIKLAS (1968). *Zweck-Herrschaft-System. Grundbegriffe und Prämissen Max Webers*, S. 39–55. In: [MAYNTZ 1968a].
- [LUHMANN 2002] LUHMANN, NIKLAS (2002). *Einführung in die Systemtheorie*. Heidelberg.

- [MACHINGER 2007] MACHINGER, GERHARD (2007). *E-Government in Österreich. Eine empirische Untersuchung des Angebotes von E-Government-Plattformen am Beispiel der Gemeinden Wien und Villach*. Diplomarbeit, Technische Universität Wien.
- [MAKOLM 2007] MAKOLM, JOSEF (2007). *Recht - Organisation - Technik: E-Government als Motor auf einer Linie der Veränderung*, S. 61–74. In: [ÖSTERREICHISCHE VERWALTUNGSWISSENSCHAFTLICHE GESELLSCHAFT 2007].
- [MANN 2007] MANN, ANDREAS (2007). *Akzeptanz des e-Government*, S. 267–289. In: [BIELER und SCHWARTING 2007].
- [MARGARITELLA 2007] MARGARITELLA, LUKAS (2007). *E-Government als Strategie des bürgerorientierten Verwaltungsmanagements*. Diplomarbeit, Wirtschaftsuniversität Wien.
- [MATZKA 2007] MATZKA, MANFRED (2007). *Änderungen der Verwaltungsstrukturen durch E-Government*, S. 75–78. In: [ÖSTERREICHISCHE VERWALTUNGSWISSENSCHAFTLICHE GESELLSCHAFT 2007].
- [MAYNTZ 1968a] MAYNTZ, RENATE, Hrsg. (1968a). *Bürokratische Organisation*. Köln, Berlin.
- [MAYNTZ 1968b] MAYNTZ, RENATE (1968b). *Max Webers Idealtypus der Bürokratie und die Organisationssoziologie*, S. 27–35. In: [MAYNTZ 1968a].
- [MAYNTZ 1976] MAYNTZ, RENATE (1976). *Soziologie der Organisation*. Reinbek.
- [MAYNTZ 1997] MAYNTZ, RENATE (1997). *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. Heidelberg, 4. Aufl.
- [MEHLICH 2002] MEHLICH, HARALD (2002). *Electronic Government. Die elektronische Verwaltungsreform. Grundlagen - Entwicklungsstand - Zukunftsperspektiven*. Wiesbaden.
- [MENNE-HARITZ 1999] MENNE-HARITZ, ANGELIKA (1999). *Geschäftsprozesse der öffentlichen Verwaltung. Grundlagen für ein Referenzmodell für elektronische Bürosysteme*. Doktorarbeit, Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer.
- [NEISSER 2006] NEISSER, HEINRICH (2006). *Verwaltung*, Kap. II.6, S. 201–212. In: [DACHS et al. 2006].

- [NOHLEN und SCHULTZE 2005a] NOHLEN, DIETER und R.-O. SCHULTZE, Hrsg. (2005a). *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe*, Bd. 1 A-M. München.
- [NOHLEN und SCHULTZE 2005b] NOHLEN, DIETER und R.-O. SCHULTZE, Hrsg. (2005b). *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe*, Bd. 2 N-Z. München.
- [OBERNDORFER 2006] OBERNDORFER, PETER (2006). *Die Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld*, Kap. 1, S. 33–106. In: [HOLZINGER et al. 2006], 2. Aufl.
- [ÖSTERREICHISCHE VERWALTUNGSWISSENSCHAFTLICHE GESELLSCHAFT 2007] ÖSTERREICHISCHE VERWALTUNGSWISSENSCHAFTLICHE GESELLSCHAFT, Hrsg. (2007). *Verwaltung im Umbruch*. Wien, Graz.
- [PATZELT 2003] PATZELT, WERNER (2003). *Einführung in die Politikwissenschaft. Grundriß des Faches und studienbegleitende Orientierung*. Passau, 5. Aufl.
- [PFALLER 2006] PFALLER, REINHARD (2006). *E-Government - aktuelle Konzepte und Maßnahmen; Potentialanalyse anhand einer Fallstudie*. Diplomarbeit, Wirtschaftsuniversität Wien.
- [PLESSL und SZEZAK 2001] PLESSL, RUDOLF und A. SZEZAK (2001). *e-government - Moderne Behördenleistungen für Unternehmen unter besonderer Berücksichtigung der Beziehung zwischen Unternehmen und der Verwaltung in Österreich*. Diplomarbeit, Wirtschaftsuniversität Wien.
- [PROROK und SALLMANN 2002] PROROK, THOMAS und R. SALLMANN (2002). *E-Government. Leitfaden für Österreichs Städte und Gemeinden*. Wien.
- [RAUSCHER 2005] RAUSCHER, ANDREA (2005). *Das Heranführen der Bürger an e-Government. Anhand einer Untersuchung über die Nutzer und Nichtnutzer von Finanz Online im Zuge der Aktion „Hol Dir Dein Geld zurück“ des Bundesministeriums für Finanzen*. Diplomarbeit, Universität Wien.
- [RECHNUNGSHOF 2008] RECHNUNGSHOF (2008). *Bericht des Rechnungshofes*. Reihe BUND 2008/12.
- [REH 1995] REH, WERNER (1995). *Quellen- und Dokumentenanalyse in der Politikfeldforschung: Wer steuert die Verkehrspolitik?*, S. 201–284. In: [ALEMANN 1995].

- [REINERMANN 2000] REINERMANN, HEINRICH, Hrsg. (2000). *Regieren und Verwalten im Informationszeitalter. Unterwegs zur virtuellen Verwaltung*. Heidelberg.
- [ROGMANN 2005] ROGMANN, ACHIM (2005). *Der elektronische Verwaltungsakt als Kernelement des E-Government*, S. 211–238. In: [ASGHARI 2005].
- [RUPP 2004] RUPP, CHRISTIAN (2004). *Österreichs E-Government Offensive*, S. 178–191. In: [TRAUNMÜLLER et al. 2004].
- [RUPP 2005] RUPP, CHRISTIAN (2005). *bürger@service - die E-Government-Offensive in Österreich*, S. 19–29. In: [ZECHNER 2005].
- [RUPP und TRAIMER 2006] RUPP, CHRISTIAN und M. TRAIMER (2006). *Europa und die Informationsgesellschaft*, S. 11–15. In: [ZECHNER 2006].
- [SCHEDLER et al. 2003] SCHEDLER, KUNO, L. SUMMERMATTER und B. SCHMIDT (2003). *Electronic Government einführen und entwickeln. Von der Idee zur Praxis*. Bern, Stuttgart, Wien.
- [SCHEER et al. 2003] SCHEER, AUGUST-WILHELM, H. KRUPPKE und R. HEIB (2003). *E-Government. Prozessoptimierung in der öffentlichen Verwaltung*. Berlin, Heidelberg, New York.
- [SCHLICHTE 2006] SCHLICHTE, KLAUS (2006). *Einführung in die Arbeitstechniken der Politikwissenschaft*. Wiesbaden, 2. Aufl.
- [SCHUBERT und KLEIN 2006] SCHUBERT, KLAUS und M. KLEIN (2006). *Politiklexikon*. Bonn.
- [SCHWEIGHOFER und MENZEL 2000] SCHWEIGHOFER, ERICH und T. MENZEL, Hrsg. (2000). *E-Commerce und E-Government. Aktuelle Fragestellungen der Rechtsinformatik*. Wien.
- [SCHWEIGHOFER et al. 2003] SCHWEIGHOFER, ERICH, T. MENZEL, G. KREUZBAUER und D. LIEBWALD, Hrsg. (2003). *Zwischen Rechtstheorie und e-Government. Aktuelle Fragen der Rechtsinformatik 2003*. Wien.
- [SEBÖCK 2005] SEBÖCK, WALTER (2005). *E-Government. Elektronische Verwaltung und politische Veränderungsprozesse unter besonderer Berücksichtigung des kommunalen Bereiches*. Doktorarbeit, Universität Wien.

- [SIMONIS et al. 2001] SIMONIS, GEORG, R. MARTINSEN und T. SARETZKI, Hrsg. (2001). *Politik und Technik. Analysen zum Verhältnis von technologischem, politischem und staatlichem Wandel am Anfang des 21. Jahrhunderts*. Wiesbaden.
- [STORZER und UDVARHELYI 2001] STORZER, OLIVER und E. UDVARHELYI (2001). *E-Government - Moderne Verwaltungsdienstleistungen für Bürger*. Diplomarbeit, Wirtschaftsuniversität Wien.
- [TABAKOW 2004] TABAKOW, ROBERT (2004). *Staat und Informationstechnologien, E-Government, Ökonomie und das Wissen über die Bedeutung politischer Vorgänge*. Diplomarbeit, Universität Wien.
- [TASNADI 2002] TASNADI, BALINT (2002). *E-Government in Ungarn - Darstellung des aktuellen Standes, Struktur und Ausrichtung der elektronischen Behördendienste in Ungarn*. Diplomarbeit, Wirtschaftsuniversität Wien.
- [THIEDKE 2004] THIEDKE, UDO, Hrsg. (2004). *Soziologie des Cyberspace. Medien, Strukturen und Semantiken*. Wiesbaden.
- [THIENEL 2005] THIENEL, RUDOLF (2005). *Aktuelle Entwicklungen des E-Government in Österreich*. Online-Publikation. URL <http://www.rechtsprobleme.at/egovernment.html> [9.9.2008].
- [TRAUNER 2006] TRAUNER, GUDRUN (2006). *E-Government*, Kap. 5, S. 267–298. In: [HOLZINGER et al. 2006], 2. Aufl.
- [TRAUNER 2007] TRAUNER, GUDRUN (2007). *E-Government - Informations- und Kommunikationstechnologie in der öffentlichen Verwaltung*, S. 105–166. In: [ÖSTERREICHISCHE VERWALTUNGSWISSENSCHAFTLICHE GESELLSCHAFT 2007].
- [TRAUNMÜLLER et al. 2004] TRAUNMÜLLER, ROLAND, A. TAUDES, L. KÖNIG, W. SCHACHEL und G. TIWALD, Hrsg. (2004). *Von der Verwaltungsinformatik zum E-Government. Festschrift Arthur Winter zum 60. Geburtstag*. Wien.
- [UNITED NATIONS 2003] UNITED NATIONS (2003). *UN Global E-government Survey 2003*. New York.
- [UNITED NATIONS 2004] UNITED NATIONS (2004). *UN global e-government readiness report 2004. towards access for opportunity*. New York.

- [UNITED NATIONS 2005] UNITED NATIONS (2005). *UN E-government Readiness Report 2005. From E-government to E-inclusion*. New York.
- [UNITED NATIONS 2008] UNITED NATIONS (2008). *United Nations e-Government Survey 2008. From e-Government to Connected Governance*. New York.
- [WEBER 1966] WEBER, MAX (1966). *Staatssoziologie. Soziologie der rationalen Staatsanstalt und der modernen politischen Parteien und Parlamente*. Berlin.
- [WEBER 1985] WEBER, MAX (1985). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Tübingen, 5. Aufl.
- [WEBER 1988] WEBER, MAX (1988). *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*. Tübingen, 7. Aufl.
- [WEBER 1992] WEBER, MAX (1992). *Politik als Beruf*. Stuttgart, 5. Aufl.
- [WEISS 1992] WEISS, JOHANNES (1992). *Max Webers Grundlegung der Soziologie*. München, London, New York, Paris, 2. Aufl.
- [WEIDENFELD und WESSELS 2006] WEIDENFELD, WERNER und W. WESSELS, Hrsg. (2006). *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*. Bonn.
- [WELZ 2002] WELZ, HANS-GEORG (2002). *Politische Öffentlichkeit und Kommunikation im Internet*. Aus Politik und Zeitgeschichte, 39-40/2002:3–11.
- [WIMMER 1996] WIMMER, HANNES (1996). *Evolution der Politik. Von der Stammesgesellschaft zur modernen Demokratie*. Wien.
- [WIMMER 2000] WIMMER, HANNES (2000). *Die Modernisierung politischer Systeme. Staat, Parteien, Öffentlichkeit*. Wien.
- [WIMMER 2009] WIMMER, HANNES (2009). *Gewalt und das Gewaltmonopol des Staates*. Wien.
- [WIMMER 2004] WIMMER, NORBERT (2004). *Dynamische Verwaltungslehre. Ein Handbuch der Verwaltungsreform*. Wien, New York.
- [WINKEL 2004] WINKEL, OLAF (2004). *Zukunftsperspektive Electronic Government*. Aus Politik und Zeitgeschichte, 18/2004:7–15.
- [WIPFLER 1979] WIPFLER, JOHANN (1979). *Leitfaden der Verwaltungslehre*. Berlin.

- [WOYKE 2006] WOYKE, WICHARD, Hrsg. (2006). *Handwörterbuch Internationale Politik*. Bonn.
- [ZECHNER 2005] ZECHNER, ACHIM, Hrsg. (2005). *E-Austria Guide. E-Government, E-Learning, E-Health, E-Business*. Wien.
- [ZECHNER 2006] ZECHNER, ACHIM, Hrsg. (2006). *E-Austria Guide 2006. E-Government - E-Learning - E-Health - E-Business - IT-Sicherheit - E-Inclusion*. Wien.

# Lebenslauf

8. Feber 1968    Geburt in Wien
18. Mai 1988    Reifeprüfung an der höheren technischen Bundes-Lehr- und  
Versuchsanstalt in Mödling an der höheren Abteilung für  
elektrische Nachrichtentechnik und Elektronik
19. September 1992    Abschluss der Theresianischen Militärakademie in Wr. Neustadt  
und Ausmusterung als Technischer Offizier, anschließend  
ab Oktober 1992    verschiedene Verwendungen im Österreichischen Bundesheer
10. November 1995    Verleihung der Standesbezeichnung Ingenieur
- ab August 1998    Verwendung im Bundesministerium für Landesverteidigung
- ab Oktober 2001    Dienstverwendung in der Stabsstelle IKT-Strategie des Bundes;  
zuerst im Bundesministerium für öffentliche Leistung und Sport,  
danach im Bundeskanzleramt disloziert
21. November 2003    Verleihung des Diplom-HTL-Ingenieurs
- ab Jänner 2004    wieder Verwendung im Bundesministerium für Landesverteidigung  
bis dato    in verschiedenen Verwendungen

# Zusammenfassung

Diese politikwissenschaftliche Diplomarbeit beschäftigt sich mit dem Thema E-Government und geht solchermaßen der Frage nach, welche Verwaltungsinnovationen der Elektronische Akt in der Zentralstelle des Bundesministeriums für Landesverteidigung (BMLV) gebracht hat.

Zu Beginn wird der Terminus E-Government diskutiert und in seinen verschiedenen Dimensionen betrachtet: Da es in den Fachlexika (noch?) keine einheitliche Definition gibt, wurden die wesentlichen Kernelemente herausgearbeitet: E-Government ist (1) der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologie (2) im Bereich der öffentlichen Verwaltung (3) zur Abwicklung geschäftlicher Prozesse. Dabei wird in einen internen, also innerhalb der Verwaltung, und einen externen Bereich zu den Bürgern und der Wirtschaft unterschieden. Die externe Interaktion kann in verschiedene, aufeinander aufbauende Niveaus eingeteilt werden: Die Information einer Behörde über das Internet, die Kommunikation mit der Behörde zu einer konkreten Angelegenheit und die Transaktion als vollständige Integration in die elektronischen Verfahren der öffentlichen Verwaltung. Darüber hinaus werden Recht, Technik und Organisation als drei Dimensionen von E-Government angesehen, die interdependent ineinander verfangen sind, wobei die Änderung eines Elementes auch Änderungen in den anderen Elementen notwendig machen kann.

Der theoretische Teil der Arbeit beginnt mit einer Darstellung der spezifischen Funktionsweise des modernen Beamtentums nach MAX WEBER sowie deren Voraussetzungen für eine moderne Amtsgestaltung. Danach folgen Ausarbeitungen zur Organisationssoziologie im Zusammenhang mit der Bürokratie, die sich im Wesentlichen auf die Arbeiten von RENATE MAYNTZ stützen. Ausgehend von den theoretischen Aspekten der Organisationsanalyse und dem Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung werden die drei analytischen Dimensionen der neueren Verwaltungsforschung, nämlich Programme, Organisation und Personal, diskutiert.

Die Anwendung dieser drei analytischen Dimensionen auf den Bereich E-Government und dabei mit Schwergewicht auf das BMLV stellt den empirischen Anteil dieser Arbeit

dar. Die Programme werden dabei von der europäischen Ebene mit den Initiativen eEurope und i2010 über die Bundesebene auf die Programme des BMLV herabgebrochen. Die Organisation von E-Government wird sowohl auf der Ebene des Bundes als auch im Verteidigungsministerium selbst gezeichnet, die Dimension Personal allerdings nur in der Zentralstelle des Ministeriums dargestellt.

Der Elektronische Akt steht im Mittelpunkt des letzten Teils dieser Arbeit und reicht vom Projekt *ELAK im Bund* bis zur durchgehend papierlosen Aktenbearbeitung im BMLV. Es wurde dabei festgestellt, dass die bisher ungewohnte elektronische Arbeitsweise und die durch die neue Büroordnung beträchtlich umgestalteten Verfahrensanweisungen einen Kulturbruch bei den öffentlich Bediensteten hervorgerufen haben; eine Benutzerbefragung nach der vollständigen Einführung des Elektronischen Aktes in der Zentralstelle des Verteidigungsministeriums hat jedoch ergeben, dass über 80 % eine Verbesserung bei ihrer Arbeit beobachtet hatten. Bemerkenswert ist dessen ungeachtet, dass der Elektronische Akt die Evolution der Organisation des BMLV von der klassischen und klaren Gliederung in Sektionen, Gruppen und Abteilungen über einen Zwischenschritt mit der ungewöhnlichen Ebene der Stäbe zu einer schwer verständlichen Organisationsform mit einem Generalsekretär für militärische Belange sowie Doppelfunktionen von Leitern nachgeordneter Dienststellen in der Zentralstelle unterstützt und vielleicht die Verwischung der Unterscheidung in zentral und dezentral so erst ermöglicht hat.

Als Kernaussage in Beantwortung des Erkenntnisinteresses aus makrosoziologischer Organisationsperspektive kann angesehen werden, dass die massivste Verwaltungsinnovation durch E-Government sicherlich der Übergang der Jahrhunderte alten Arbeitsweise der Bürokratie auf Papier zur vollelektronischen Bearbeitung am Computer mit der lückenlosen Nachvollziehbarkeit der Akten und der rascheren Bearbeitung, auch über Ministeriumsgrenzen hinweg, ist.