

DISSERTATION

Titel der Dissertation

"E-Government und New Public Management.
Zur Theorie und Praxis staatlicher Verwaltung im
beginnenden 21.Jh."

Verfasser

Mag. phil. Robert Tabakow

angestrebter akademischer Grad

Doktor der Philosophie (Dr. phil.)

Wien, im März 2009

Studienkennzahl lt. Studienblatt
Dissertationsgebiet
Betreuer:

A 092 300
Politikwissenschaft
HR Univ.-Doz. Dr. Johann Dvorak

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	11
2. "Öffentliche Verwaltung" – schwierige Begriffsbestimmung	25
2.1. <i>Verwaltungsbezogene Forschung – Vielfalt der Disziplinen</i>	26
2.2. <i>Versuche einer integrativen Verwaltungstheorie</i>	27
2.3. <i>...Und die daraus resultierende Definitionsvielfalt</i>	29
2.3.1. <i>Der rechtswissenschaftliche Negativbegriff</i>	29
2.3.2. <i>Mängel einzelner Definitionsansätze</i>	31
2.4. <i>Öffentliche Verwaltung als Organisation & System</i>	32
2.4.1. <i>Der Organisationsbegriff</i>	34
2.4.2. <i>System "öffentliche Verwaltung"</i>	35
3. Öffentliche Verwaltung als (soziotechnisches) System	37
3.1. <i>Öffentliche Verwaltung als bürokratischer Organisationstypus</i>	40
3.2. <i>Bürokratie(modell) bei Max Weber</i>	42
3.2.1. <i>Der Staat als "Maschine"</i>	42
3.2.2. <i>Legale Herrschaft und bürokratischer Verwaltungsstab</i>	47
3.2.3. <i>Rationalität und Überlegenheit der Bürokratie</i>	52
3.2.3.1. <i>Enge Verbindung zwischen Kapitalismus und Bürokratie</i>	55
3.3. <i>Bürokratische Organisation österreichischer Verwaltung</i>	57
3.3.1. <i>Die Beziehungen zwischen den Verwaltungseinheiten</i>	58
3.3.2. <i>Aufbau- und Ablauforganisation</i>	59
3.3.2.1. <i>Aufbau der öffentlichen Verwaltung</i>	59
3.3.2.2. <i>Die Verwaltungsabläufe</i>	62
4. Organisation und Technikeinsatz	66
4.1. <i>Determinanten staatlicher Techniknutzung</i>	66
4.2. <i>Organisation und Innovation</i>	71
4.3. <i>Automation als Rationalisierung der Büroarbeit</i>	72
4.3.1. <i>Der "Automationsbegriff" und Büromechanisierung</i>	72
4.3.2. <i>Büroautomation im Kontext der Rationalisierung</i>	80
4.4. <i>Entwicklung bis zu den 1970er Jahren</i>	82
4.5. <i>Verwaltungsmaschinisierung zwischen 1970 und 1990</i>	88
4.5.1. <i>Entwicklung bis in die 1980er Jahre</i>	88
4.5.2. <i>Weitere Entwicklung in den 1990er Jahren</i>	92
4.6. <i>Die 1990er – ein Blick in die Zukunft</i>	95

5. Automation in der österreichischen Verwaltung.....	98
5.1. Der Einsatz Automatischer Datenverarbeitung (ADV).....	98
5.2. Anfänge der Büroautomation in der österreichischen Verwaltung..	101
5.2.1. <i>Die technische Entwicklung in Zahlen.....</i>	113
5.2.2. <i>Technische Potentiale innerhalb bürokratischer Strukturen.....</i>	117
5.2.3. <i>Instrumente der Koordination.....</i>	120
5.3. Verwaltungsmodernisierung als Automation?.....	124
5.3.1. <i>Verwaltungsautomation im Spiegel der Regierungsprogrammatik.</i>	125
5.3.2. <i>Die Außenperspektive - ADV und das Verhältnis zum Bürger.....</i>	134
5.3.3. <i>Maschinisierungserfolge- und mißerfolge – eine Zwischenbilanz....</i>	139
6. Informatisierung mit E-Government.....	143
6.1. Der Informatisierungsbegriff.....	143
6.1.1. <i>Die Informatisierungsebenen.....</i>	146
6.2. E-Government – Versuch einer Begriffsbestimmung.....	148
6.3. Theoretische Konzepte des E-Government.....	151
6.3.1. <i>Der "Speyerer" E-Government-Ansatz.....</i>	151
6.3.2. <i>Der "Berliner"-Ansatz.....</i>	154
6.4. Die E-Government-Programmatik.....	156
6.4.1. <i>...Und am Anfang war das "E" – die Strategien der EU.....</i>	151
6.4.2. <i>Die österreichischen Strategiekonzepte.....</i>	160
6.4.3. <i>IuK-Technologien – politische Programmatik in Österreich.....</i>	162
6.5. Die organisatorisch-administrativen Strukturen des E-Government.....	171
6.5.1. <i>Die Entwicklung bis 2002.....</i>	171
6.5.2. <i>E-Government wird zur "Chefsache".....</i>	171
6.5.3. <i>Die Entwicklung nach 2003/2005.....</i>	173
6.6. Eine Zwischenbilanz.....	177
7. Informatisierung im Bundesministerium für Finanzen.....	178
7.1. Expertengespräche im BMF.....	179
7.1.1. <i>Beschreibung der Vorgangsweise/der Interviewsituation.....</i>	179
7.2. Zur Entwicklung des IT-Einsatzes im BMF.....	182
7.2.1. <i>IT-Einführung und –Ausstattung im BMF.....</i>	182
7.3. Die Entwicklung der IT-Organisation im BMF.....	189
7.3.1. <i>Die Entwicklung der IT-Verfahren nach dem Jahr 2000.....</i>	194
7.4. E-Government-Strategie des BMF.....	200
7.4.1. <i>Von der Massendatenerfassung zu FINANZOnline.....</i>	201

7.4.2. Der Begriff des elektronischen Aktes (ELAK).....	204
7.4.2.1. ELAK – die Vorgeschichte einer IT-Lösung.....	207
7.4.2.2. IuK-Technologien und die Verwaltungsorganisation.....	210
8. E-Government und NPM – ein Zusammenspiel?.....	221
8.1. New Public Management (NPM)- eine kurze Einführung.....	221
8.1.1. Der Grundgedanke des NPM.....	224
8.1.2. Theoretische Konzepte des NPM.....	225
8.2. Verwaltungsmodernisierung mit E-Government und NPM.....	228
8.2.1. Was ist "neu" an den neuen IuK-Technologien?.....	230
8.2.1.1. Das Denken in Prozessen und Informationstechnik.....	233
8.2.1.2. Und wo bitte bleibt der Mensch? – Potentiale und Hindernisse..	238
8.3. Die E-Government-Informatisierung.....	244
8.4. NPM und die Reform der Finanzverwaltung.....	246
8.4.1. Die Ausgangslage.....	249
8.4.2. Betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente (Auswahl).....	256
8.5. E-Government als Instrument des NPM?.....	260
9. Zusammenfassung und Ausblick.....	263
Literaturverzeichnis.....	271
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.....	281
Anhang.....	282

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
ADV	Automatische Datenverarbeitung
Anm.	Anmerkung
Aufl.	Auflage
Bd.	Band
BDG	BeamtendienstrechtsG
bearb.	bearbeitete
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BK	Bundeskanzler
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BRA	Bundesrechenamt
BRZ	Bundesrechenzentrum
d.Verf.	der Verfasser
Dipl	Diplomarbeit
durchges.	durchgesehene
ebd.	ebendort
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
ELAK	Elektronischer Akt
endg.	endgültig
EP	Europäisches Parlament
erg.	ergänzte
erw.	erweiterte
ev.	eventuell
FÄ	Finanzämter
FinV	Finanzverwaltung
FLD	Finanzlandesdirektion
FS	Festschrift
G.P.	Gesetzgebungsperiode
GBP	Großbetriebsprüfung

Hg.	Herausgeber
i.d.R.	in der Regel
IDV	Individuelle Datenverarbeitung
IKT	Informations- u. Kommunikationstechnologien
insb.	insbesondere
IT	Informationstechnologie
Jg.	Jahrgang
m.E.	meines Erachtens
MbO	Management by Objectives
MRV	Ministerratsvortrag
neubearb.	neubearbeitete
NPM	New Public Management
o.J.	ohne Jahr
ÖVD	Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RGBl.	Reichsgesetzblatt
Sc	Sektionschef
sog.	sogenannt
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
Tab.	Tabelle
u.a.	unter anderem
u.U.	unter Umständen
übearb.	überarbeitete
v.a.	vor allem
z.B.	zum Beispiel
ZBA	Zentralbesoldungsamt
zit. nach	zitiert nach

VORWORT

Stefan Titscher – der durchaus eine "pionierhafte" soziologische Untersuchung des österreichischen Unterrichtsministeriums Mitte der 1970er Jahre vorgelegt hat – schrieb einmal in seinem Beitrag für die *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* (ÖZP) über "Ansätze zur empirischen Verwaltungsforschung in Österreich": "...*Die vornehme Zurückhaltung österreichischer Soziologen und Politologen in Sachen Verwaltungsforschung ist schon allein deshalb unverständlich, weil fast jeder empirisch arbeitende Sozialforscher irgendwann im Lauf seiner Auftragsforschungen den staatlichen Verwaltungsapparat kontaktieren muß. Daß oftmals daraus erwachsende Ärgernis wird aber nicht in Forschungsinitiativen umgemünzt, sondern Abreagieren wird der Analyse hemmender Strukturen vorgezogen. Von einem anderen Standpunkt aus: die Unkenntnis der Regeln staatlicher Verwaltung wirkt hemmend...*"¹. Ja, die Unkenntnis wirkt durchaus hemmend und frustrierend, und zwar nicht nur für die "qualifizierte Öffentlichkeit" und nicht nur – das sollte man ergänzend feststellen – im Rahmen einer Auftrags- sondern durchaus und v.a. einer Antragsforschung, sondern auch für die Bürgerschaft; Es wird oft in den aktuellen Diskursen über die Verwaltungsmodernisierung zu vermitteln versucht, daß es den "Bürger" nicht interessiert (vielleicht nicht interessieren sollte?), wie die Verwaltung "funktioniert" – vielmehr will der "Bürger" seine Anliegen schnell und kostengünstig erledigt wissen; dies ist zwar durchaus plausibel, wenn man bedenkt, daß er allein in seiner Rolle als Steuerzahler für die Verwaltung aufkommt. Das Wissen um sog. "Kernzeiten" (zu denen die Verwaltungsmitarbeiter im Amt anwesend sein sollen) bei der Kontaktaufnahme mit den öffentlichen Stellen mag hilfreich sein, um sich ärgerliche Situationen zu ersparen. Worum es

¹ Titscher, Stefan: Ansätze zur empirischen Verwaltungsforschung in Österreich, in: ÖZP, 1973/2, S. 129

aber eigentlich geht, ist die Tatsache, daß die grundlegende Kenntnis der Funktionsweise des Verwaltungssystems – und in weiterer Folge des politischen Systems – von einem mündigen demokratiepolitischen Verhalten der Menschen im allgemein zeugt, zumal diese der öffentlichen Verwaltung als "Bürokratie" begegnen.

Dazu nochmals Titscher: "...Öffentliche Verwaltung wird immer mit "Bürokratie" (Hervorhebung d. Verf.) gleichgesetzt, und damit ist für viele auch schon alles gesagt. Spätestens seit M. Weber werden damit Begriffe assoziiert wie Hierarchie, Regelgebundenheit, Aktenmäßigkeit, Amtskompetenz, Vorrücken nach Dienstalter und andere. Man hat eine Organisation vor sich, in der große Bereiche durch Regeln abgedeckt beziehungsweise die Erwartungen weitgehend formalisiert sind."². Unter anderem daraus resultiert auch die Tatsache, daß Verwaltungsapparate zur Entwicklung unkontrollierter Macht tendieren. Dies hat u.a. mit dem Problem der Transparenz zu tun, die sich u.a. aus den nicht öffentlichen Akten und aus dem Amtsgeheimnis ergibt; damit hängt einerseits die Entfremdung zwischen BürgerInnen und Verwaltung, andererseits die Frage, ob man eine Verbundenheit zwischen diesen beiden Akteuren überhaupt herstellen kann; denn Menschen, die mitten im Berufsleben stehen und im Umgang mit der Verwaltung "geübt" sind, entwickeln eher ein Verständnis für die bürokratischen Formen der Verwaltung, als andere, die eine regelrechte "Verwaltungsphobie" an den Tag legen und nicht einmal ihnen zustehende Rechte in Anspruch nehmen. Mögliche Gründe dafür, daß diese Entfremdung der Menschen noch nicht überwunden wurde liegen zunächst in der Tatsache begründet, daß es sich einerseits um eine bürokratische Verwaltung handelt und andererseits um historisch bedingte Vorstellung der Verwaltung des konstitutionellen Staates als Archetyp der Verwaltung überhaupt³.

² Titscher, Stefan: Ansätze zur empirischen Verwaltungsforschung in Österreich, in: ÖZP, 1973/2, S. 129.

³ Thieme, Werner: Verwaltungslehre, 3. völlig neubearb. Aufl., Köln-Berlin-Bonn-München, 1977, S. 31 ff.

Die öffentliche Verwaltung setzt nicht nur die neuen Technologien im eigenen Verwaltungshandeln ein, sondern kommuniziert in zunehmendem Maße mit den Bürgern. Es wäre durchaus spannend zu untersuchen, ob und wenn ja, inwiefern der Technikeinsatz aus der Außenperspektive betrachtet – also in der Kommunikation mit den Bürgern – die Entfremdung weiter verstärkt/stabilisiert; denn es ist oft im Alltagsleben folgende Situation anzutreffen: Im Zuge der Einführung einer technischen Neuerung in der Verwaltungsorganisation, die z.B. Parteienverkehr anbietet (also v.a. die kommunale Verwaltung), die Verwaltungsmitarbeiter im Falle eines technischen Gebrechens bzw. noch nicht ganz eingeübten Umgangs mit der Technik – was beim anfänglichen Einsatz der EDV durchaus passieren kann – gewissermaßen im Bürger einen "Verbündeten" suchen, indem sie um sein "Verständnis" für die "Unannehmlichkeiten" ersuchen (frei nach dem Motto: "Sie werden verstehen... wir haben erst die neuen Geräte bekommen..., etc.); erst nach einer Eingewöhnungsphase mit der Technik und nachdem sich diese in den laufenden Verwaltungsbetrieb einigermaßen eingefügt hat, wird diese Technik zu einer Barriere, die zwischen dem Verwaltungsmitarbeiter und dem Bürger steht. Man wird sich oft auf die Technik "ausreden", die Technik "zur Hilfe rufen", wenn gewünschte, schnelle (und die Technik sollte ja eigentlich die Kommunikation/Erledigung vereinfachen!) Amtshandlungen ausbleiben, etc. Die Technik (genauer gesagt die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien) interessieren auch in dieser Arbeit in erster Linie; sie möchte einen Beitrag leisten zum Verständnis der Wechselwirkungen entlang der Achse öffentliche Verwaltung – Technologieeinsatz; die Bürgerperspektive interessiert lediglich dann, wenn Außenbeziehungen der öffentlichen Verwaltung erwähnt werden (z.B. FINANZOnline).

Die Motivation des Autors für das Anstellen weiterer Forschungen zu diesem Thema ergab sich bereits aus der im Jahre 2004 verfaßten

Diplomarbeit⁴, die ihrerseits auf der Beschäftigung mit der Thematik während des Studiums basierte. Deshalb gebührt bereits an dieser Stelle Dank meinem Doktorvater, Herrn HR Univ.-Doz. Dr. Johann **Dvorak** für Ermutigungen in der Zeit nach der Fertigstellung der Diplomarbeit, sich mit diesem Thema weiter auseinanderzusetzen und v.a. eine Lehrtätigkeit am Institut für Politikwissenschaft aufzunehmen, die bereits seit rund 3 Jahren im Bereich E-Government und öffentliche Verwaltung erfolgt. Erfreulicherweise nehmen an diesen Veranstaltungen immer wieder auch Studierende teil, die in den verschiedenen Zweigen der öffentlichen Verwaltung tätig sind (Kommunalverwaltung, Ministerialverwaltung, etc.), was den Autor in weiteren Bemühungen bestärkt, einen kleinen Beitrag zum Zusammenführen der Lehre mit der Praxis des Verwaltungshandelns zu leisten. Im Bewußtsein der Schwierigkeiten des Zugangs zur und der Materialbeschaffung von der öffentlichen Verwaltung (weiterführend an anderer Stelle) bin ich weiters meinen Gesprächspartnern vom BMF zu Dank verpflichtet: Herrn Dr. Gottfried **Tiwald**, dem Leiter der IT-Grundsatzabteilung (V/1), Herren Ludwig **Moser** und Paul **Schlichting** von der Abteilung V/1 (IT-Grundsatzangelegenheiten und Büroautomation) in der IT-Sektion des Bundesministeriums für Finanzen sowie Herrn Mag. Michael **Steuer** von der Abteilung I/21 (Personalentwicklung und Mitarbeiterkommunikation) des BMF, die mir freundlicherweise für Experten-Gespräche zur Verfügung standen.

Wien, März 2009

Robert Tabakow

⁴ Tabakow, Robert: Staat und Informationstechnologien, E-Government, Ökonomie und das Wissen über die Bedeutung politischer Vorgänge, Diplomarbeit, Wien, 2004, publiziert auf www.rechtsprobleme.at

1. Einleitung

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit den theoretischen und praktischen Aspekten des Verwaltungshandelns im beginnenden 21. Jh. im Spannungsverhältnis zwischen E-Government und New Public Management (NPM). Im öffentlichen Sektor soll nämlich der verstärkte Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) die treibende Kraft für Veränderungsprozesse werden; diese sollen das neue Verhältnis sowohl nach innen (z.B. zwischen den einzelnen Verwaltungseinheiten) als auch nach außen (zwischen dem öffentlichen Sektor und den anspruchsberechtigten gesellschaftlichen Gruppen, wie der Wirtschaft oder den BürgerInnen als „Kunden“ der Verwaltung) neu definieren. E-Government wird dabei als Werkzeug beschrieben, mit dem ein „besseres“ Regieren im Sinne einer „besseren“ Verwaltung (so die OECD) erreicht werden soll und kann. Die Ökonomisierung des Verwaltungshandelns (und so gleichzeitig des Politischen) und die in der Folge beanspruchte Neubestimmung der staatlichen Aufgaben (Stichwort: „Aufgabenkritik“) ist eine Konsequenz der feststellbaren Neuinterpretation des öffentlichen Sektors im Sinne betriebswirtschaftlicher Reformstrategien (Stichwort: „Managerialismus“); diese „Gegenreform“ ist der Ausdruck des NPM, das den Anspruch auf Umgestaltung der öffentlichen Verwaltung mittels Privatisierung, Deregulierung, Segmentierung und Auslagerung des Verwaltungshandelns erhebt. Somit zielt NPM auf eine umfassende Staatsreform im Sinne des Staatsabbaus.

Problem- und Fragestellung

Die **Problemstellung** wird folgendermaßen formuliert: Der Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechnologien steht im Spannungsfeld zwischen beabsichtigter Beschleunigung, Vereinfachung,

Ersparnis, etc. im Verwaltungshandeln und bürokratisch organisierter Verwaltung; die darauf aufbauende **Fragestellung** lautet: Wie wirken sich neue Technologien auf die bürokratischen Verwaltungsstrukturen aus? Welchen Charakter besitzen die neuen Technologien? Die Vermutung des Autors – gleichsam **Hypothese** der Arbeit: Informatisierung der öffentlichen Verwaltung festigt deren bürokratische Elemente und wirkt herrschaftsstabilisierend –bzw. erweiternd; der traditionelle weberianische Staat mit seiner traditionellen Bürokratie wurde durch die "Ökonomisierungs"-basierte Performance-Bewegung beeinflusst und ist in ein neo-weberianisches System übergegangen (*Bouckaert*).

Stand der Forschung:

Ausschlaggebend für die Wahl des Themas waren bereits während des Studiums erfolgte Arbeiten zu dieser Problematik, das persönliche Interesse des Autors an neuen Technologien sowie die Tatsache, daß bisher eine **politikwissenschaftliche** Auseinandersetzung mit dem Thema E-Government weitgehend fehlt: Die Beschäftigung mit der Materie erfolgte bisher v.a. aus juristischer, betriebswirtschaftlicher, kommunikationswissenschaftlicher bzw. rein verwaltungstechnischer (verwaltungsinformatischer), nicht aber aus politikwissenschaftlicher Sicht (bis auf einzelne Aspekte, wie uns z.B. mittlerweile einigermaßen umfangreiche Literatur zum Thema "Elektronische Demokratie" vor Augen führt). Zum Thema öffentliche Verwaltung/bürokratische Strukturen gibt es Erkenntnisse der *Verwaltungssoziologie* (v.a. Renate MAYNTZ) bzw. der Organisationssoziologie, etc. Für die Zeitspanne 1955-1990 im Hinblick auf die Verwaltungsautomation gibt es Ergebnisse (allerdings auf Deutschland bezogen) des früheren Technikeinsatzes der "Forschungsgruppe Verwaltungsautomation" der Gesamthochschule Kassel, zum Thema **Verwaltungsinformatik** der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer

(Heinrich REINERMANN), zum Thema Verwaltungsautomation aus **systemtheoretischer** Sicht die Darstellung bei Niklas LUHMANN, etc.

Um das Thema Informations- und Kommunikationstechnologien hat sich die "**Informatik**" entwickelt, also eine Wissenschaft von der systematischen und automatischen Verarbeitung von Informationen; ein Teil davon ist die "**Rechtsinformatik**", d.h. Wissenschaft von der Anwendung informatischer Methoden auf Informations- und Entscheidungsstrukturen im Rechtssystem und in der Rechtswissenschaft. Sie befaßt sich also mit dem Einsatz neuer Informations- u. Kommunikationstechnologien zur Unterstützung rechtlicher Entscheidungen und mit den Konsequenzen dieses Einsatzes auf das Recht⁵. Im Rahmen der sog. Kerninformatik unterscheidet man die theoretische Informatik (Automaten- oder Algorithmentheorie), praktische Informatik (Systemsoftware) sowie technische Informatik, also Hardware/Rechnerarchitektur. Dazu kommen Informatikanwendungen sowie gesellschaftliche Bezüge, womit die Kerninformatik im Wesen "angebotsorientiert" ist. Das Ziel ist es, dem Anwender technische Einrichtungen und Algorithmen für die Informationsverarbeitung zur Verfügung zu stellen. Dagegen ist **Verwaltungsinformatik** – institutionell – Teil der Verwaltungswissenschaften und nicht der Informatik; ihre Aufgabe ist, verwaltungswissenschaftliche Fragestellungen aus der Perspektive der Informationstechnik zu bearbeiten, darüber hinaus soll sie Motor einer EDV-orientierten Verwaltungswissenschaft sein⁶.

Die Verwaltungsinformatik beschäftigt sich also mit der Erforschung administrativer Informatisierungsprozess, und zwar an der Schnittstelle

⁵ Trauner, Gudrun, E-Government in: Holzinger, Gerhart/Oberndorfer, Peter/Rauschauer, Bernhard (Hg.): Österreichische Verwaltungslehre, 2. überarb. und erw. Aufl., Verlag Österreich, Wien, 2006, S. 268.

⁶ Reinermann, Heinrich: Verwaltungsautomation: Mit neuen Konturen, in: Die Verwaltung 3/85, S. 289-316.

zwischen Verwaltungswissenschaft und angewandter sozialwissenschaftlicher Informatik; dabei gibt es einige Zentren/Forschergruppen, die verschiedene Schwerpunkte setzen: In Deutschland z.B. – wie in Koblenz und Lüneburg – ist man eher technisch ausgerichtet und beschäftigt sich mit Vorgangsbearbeitung, Dokumentenmanagement, Telekooperation, etc.; mit Problemen der Verwaltungsinformatik beschäftigt man sich in Oldenburg, Speyer, in Österreich in Linz. Stärkere sozialwissenschaftliche Ausrichtung ist für die Kasseler Schule der Forschungsgruppe Verwaltungsautomation (um Brinckmann/Grimmer) charakteristisch; die Bremer Arbeitsgruppe (um Kubicek) schließlich betont die bürgerbezogene IT-Modernisierung unter dem Leitbild: "One-Stop-Government"; die Uni Koblenz-Landau wiederum hat ihren Schwerpunkt in "Politik und Verwaltungsinformatik", etc. Die Verwaltungsinformatik hat allerdings keinen tiefgreifenden öffentlichen Einfluß bekommen, die Forscher bilden eine Gruppe mit geringer Bedeutung im Wissenschaftssystem und begrenzten inneradministrativen Einfluß. Im Umfeld des New Public Management gewinnt das Leitbild der Wirtschaftsinformatik an Bedeutung, v.a. im Bereich der Forderung nach Ablöse der Kameralistik durch die Doppik im Zuge der IT-Einführung in öffentlichen Verwaltungen; hier wächst der Kommerzialisierungsgrad in der Softwareentwicklung, v.a. um die Firma SAP, was sich innerhalb der Verwaltungsinformatik nicht findet.

Was die Beziehung zu anderen Wissenschaftsdisziplinen betrifft, so gibt es Berührungspunkte mit der Techniksoziologie, Organisationstheorie sowie der von der Betriebswirtschaftslehre entwickelter Mikropolitik im Hinblick auf Beobachtung, Beschreibung, Wirkungsanalyse, etc. der Verwaltungsinformatisierung. Gemeinplatz ist dabei, daß der reine technische sowie ökonomische Determinismus als Erklärungsstrategie zugunsten multifunktionaler, nicht-deterministischer Theorien aufgegeben wird. Rezipiert wurden diese Ansätze in der Organisationstheorie sowie innerhalb der organisationswissenschaftlich

orientierten Informatik: Beide gehen zurück auf Giddens Strukturierungstheorie, die Wechselbeziehungen zwischen Technik und Organisation zum Thema hat (Wirkungen von Technik auf Organisation und umgekehrt). Wenn die Verwaltungsinformatik auf Gestaltung, Begleitung von Prozessen, Beratung, etc. ausgerichtet ist, dann werden Leitbilder entwickelt, die eine allgemeine öffentliche Vorstellung von der Zukunft aller Verwaltungen haben; dabei wird nicht die aufwendige Gestaltung von Organisationsentwicklungsprozessen betont, sondern die Eigenattraktivität der Verwaltungen. Ein aktuelles Leitbild ist das "E-Government" als Vision der Einheitlichkeit und Serviceintegration gegenüber den BürgerInnen, Kooperationsfähigkeit und Auflösung territorialer/funktionaler Grenzen durch Verbindung mehrerer Technologien bei offensichtlicher Dominanz des Internet; das Stichwort lautet dabei "Integration", ein Begriff, der bereits in der früheren Phase der informationstechnologischen Entwicklung für bessere Vernetzung und Verknüpfung von Daten stand und der in der zweiten Stufe der Integration von IT-Systemen und Softwareprogrammen als weitere Ebene der Informatisierung meint⁷.

Hindernisse bei der Beforschung der öffentlichen Verwaltung

Wenn man sich mit dem Forschungsgegenstand "öffentliche Verwaltung" beschäftigt, stößt man zunächst auf Probleme bei der Materialbeschaffung, die in der Spezifität des öffentlichen Sektors, v.a. aber in der Amtsverschwiegenheit liegen, die einerseits in der Verfassung (Art 20 Abs 3 B-VG), andererseits im Beamtendienstrechtsgesetz geregelt ist (§ 46 BDG 1979):

⁷ Nullmeier, Frank: Zwischen Informatisierung und Neuem Steuerungsmodell. Zum inneren Wandel der Verwaltungen, in: Politik und Technik. Analysen zum Verhältnis von technologischem, politischem und staatlichem Wandel am Anfang des 21.Jh., PVS, Sonderheft 31/2000, Wiesbaden, 2001, S. 251 ff.

"§ 46. (1) ...Der Beamte ist über alle ihm ausschließlich aus seiner amtlichen Tätigkeit bekanntgewordenen Tatsachen, deren Geheimhaltung im Interesse der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, der umfassenden Landesverteidigung, der auswärtigen Beziehungen, im wirtschaftlichen Interesse einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, zur Vorbereitung einer Entscheidung oder im überwiegenden Interesse der Parteien geboten ist, gegenüber jedermann, dem er über solche Tatsachen nicht eine amtliche Mitteilung zu machen hat, zur Verschwiegenheit verpflichtet (Amtsverschwiegenheit).

(2) Die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit besteht auch nach Beendigung des Dienstverhältnisses."

Andererseits haben *"...Alle mit Aufgaben der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung betrauten Organe sowie die Organe anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts [...] über Angelegenheiten ihres Wirkungsbereiches Auskünfte zu erteilen, soweit eine gesetzliche Verschwiegenheitspflicht dem nicht entgegensteht..."* (Art 20 Abs 4 B-VG idF 1997). Deshalb muß dem Forscher auch klar sein, daß er seine Untersuchungen im Bewußtsein dieses Spannungsverhältnisses zwischen Amtsverschwiegenheit und der Auskunftspflicht anstellen muß. Das bedeutet also, daß die öffentlichen Stellen mehr oder weniger nur solches Material zur Verfügung stellen/stellen werden, welches ohnehin für die Öffentlichkeit bestimmt ist (z.B. Veröffentlichungen auf den Internetseiten der Bundesministerien, etc.); somit steht der Forscher vor dem Problem, daß er aus Datenbeständen/Materialien seine Schlüsse ziehen muß, die lediglich einen "programmatischen" Charakter und deshalb eine begrenzte Aussagekraft besitzen (deshalb bieten sich hier andere Quellen an, wie z.B. parlamentarische Anfragen, Rechnungshofberichte, u.ä., die quasi durch "Außeneinwirkung" zu gewünschten Informationen gelangen wollen)⁸. Ein weiteres Problem stellen andere qualitative Methoden, die im Bereich der

⁸ Diese Feststellungen berühren bereits ein anderes Problem, das hier nicht näher zu erörtern ist, nämlich die "Informationspolitik" der öffentlichen Verwaltung gegenüber dem Parlament bzw. Organen der Verwaltungskontrolle.

Verwaltungsforschung in Frage kämen, wie explorative Interviews, Expertengespräche, teilnehmende Beobachtung, Gruppendiskussionen, etc. Letztere müssen wohl für Zwecke dieser Arbeit unterbleiben, schon allein aus Gründen der Unzugänglichkeit zum Untersuchungsfeld "öffentliche Verwaltung"; warum es so ist, wird an anderer Stelle ausgeführt. Festzustellen bleibt hier die Problematik des Experteninterviews: Wer ist überhaupt Experte? Wer hält sich für einen solchen? Sind Personen in sog. "Schlüsselpositionen" bereits als Experten anzusehen (Leiter einer Abteilung in einem Ministerium oder doch der einzelne Mitarbeiter, der in einem bestimmten, vom Forscher zu untersuchenden Bereich fachliches Wissen erworben hat)? Damit möchte ich die substantiellen Unzulänglichkeiten solcher Interviews – gerade im Untersuchungsfeld der öffentlichen Verwaltung – ansprechen, die nicht zuletzt auch aus gewissem "Selbstschutz" der Gesprächspartner resultieren können (was werde/was darf ich sagen/muß ich zuerst den Vorgesetzten konsultieren/weiß ich überhaupt, welche Aussagen möglich sind? etc.); das wiederum bedeutet, daß der Forscher auch ein hohes Maß an Fingerspitzengefühl beweisen muß, wenn er die Aussagekraft der Interviewergebnisse richtig einschätzen will.

Schriftlichkeit der öffentlichen Verwaltung als Vorteil?

Diese Frage ist u.U. zu bejahen, wenn man den formellen Verwaltungsaufbau analysieren will: Die äußere "Hülle" bilden dabei die Gesetzestexte, die die Stellung der öffentlichen Verwaltung betreffen, etc., dann die Geschäftseinteilungen, Kanzlei- bzw. Büroordnungen als innere "Hülle", etc. Die Zugänglichkeit dieser Materialien ist je weitgehend gegeben (problematisch werden z.B. Angaben auf den einschlägigen Internetseiten, Broschüren, etc., die helfen sollen, öffentliche Verwaltung in einem positiven "Licht" erscheinen zu lassen oder gar der Selbstdarstellung dienen). Man muß also unter die

Oberfläche schauen, informelle Abläufe und Zusammenhänge betrachten, ja die Verwaltung in ihrer "Alltäglichkeit" beobachten, um entsprechende und ganzheitliche Aussagen treffen zu können; denn das Verwaltungshandeln besteht aus der "Formalität" und der "Informalität". Da steht man aber wieder vor einem Problem: Die "teilnehmende Beobachtung", die sich hier als Forschungsmethode anbieten würde (und m.E. als vielleicht einzig sinnvolle, denn Gespräche und Interviews oft auch einiges an Substanz vermissen lassen; man denke hier an bestimmte "Offizialität" der Interviewsituation, bei der die Gesprächspartner oft nicht aus "ihrer Haut" heraus können", etc.), scheitert, und zwar daran, daß die öffentliche Verwaltung eine solche mit großer Wahrscheinlichkeit nicht "zulassen" würde (man stelle sich hier den Forscher als quasi "undercover"-Agenten), und zwar allein aus Gründen des Datenschutzes. Wie will man z.B. die Veränderungen in der Verwaltungsarbeit durch die Einführung des elektronischen Aktes (ELAK) adäquat erfassen?⁹.

Dazu kommt – will man die Hoffnung doch nicht aufgeben und eine Archivarbeit leisten – die Beachtung der Datenschutzfristen für Archivgut, wobei hier drei verschiedene Kategorien zu unterscheiden sind: Zunächst einmal ist ein "Archivgut" "...das personenbezogene Daten enthält, (...) vor Ablauf der **50-jährigen** Schutzfrist (...) nur für jene Personen nutzbar, die eine vom Betroffenen auf ihren Namen lautende ausdrückliche schriftliche Zustimmung zur Nutzung, im Falle des Ablebens des Betroffenen die Zustimmung der unmittelbaren Nachkommen, vorweisen oder die derartiges Archivgut für Forschungsvorhaben, welche die Voraussetzungen gemäß § 8 Abs. 5 Z 1 oder 2 erfüllen, benötigen..."; darüber hinaus ist das "...Archivgut gemäß § 6 Abs. 3 Bundesarchivgesetz (**Schriftgut oberster**

⁹ Wie mir Mitarbeiter des Bundeskanzleramtes in der Vergangenheit (im Zuge der Recherche für meine Diplomarbeit) bestätigten, ist dies ohne Vergleiche mit der herkömmlichen Aktenarbeit nicht möglich und die ist eben aus Datenschutzgründen tabu.

Verwaltungsorgane) [...] vor Ablauf der **25-jährigen** Schutzfrist für Personen nutzbar, die eine auf ihren Namen lautende schriftliche Zustimmung nach dieser Gesetzesbestimmung besitzen...".

Schließlich ist ein "...Archivgut, bei dem seit Beginn der Schutzfrist gemäß § 5 Abs. 2 Bundesarchivgesetz weniger als **20 Jahre** vergangen sind, [...] nicht nutzbar.¹⁰ [Hervorhebungen im Zitat durch mich]. Wie daraus ersichtlich ist, "treffen" diese Schutzfristgrenzen gerade die Forschungen, die eine "zeitgeschichtliche" Periode umfassen; in meinem Fall wären also die Akten, die z.B. für den Einsatz der neuen Technologien in der öffentlichen Verwaltung der letzten Jahre relevant sind (die gerade für die entscheidende Periode des Einsatzes der PC, der E-Government-Informatisierung, etc., also der 1980er/1990er Jahre vom Interesse sind), nicht greifbar.

Darstellung der Methode und Schwierigkeiten der Materialbeschaffung

Verwaltungswissenschaftliche Forschung hat keine eigenen Forschungsmethoden entwickelt und bedient sich somit der Methoden moderner Sozialforschung, sowohl empirisch-deskriptiver Art der Naturwissenschaften als auch verstehender Methoden der Geisteswissenschaften; denn sie muß Wirkungszusammenhänge und Sinnzusammenhänge gleichermaßen erfassen. Deshalb sind auch die Verfahren/Techniken der Datenerhebung, etc. die gleichen: In Frage kommen also Befragung mittels Fragebogen, Interview, Probebefragung, also Befragung ausgewählter Personen, um zu testen, ob die Fragen sinnvoll und zweckmäßig formuliert wurden, Beobachtung

¹⁰ vgl. die Benutzungsordnung des Österreichischen Staatsarchivs, (auf <http://www.oesta.gv.at>), die natürlich iVm mit dem Bundesarchivgesetz (BGBl. 162/1999 idgF) zu lesen ist.

im Sinne der Registrierung/Interpretation des Verhaltens bzw. Kommunikationsformen von Menschen, etc.¹¹.

Für die Zwecke dieser Arbeit stütze ich mich v.a. auf die Dokumenten- und Inhaltsanalyse der **Regierungserklärungen**, Medien, Rechnungshofberichte, **Regierungsprogramme**, etc. Über die Aufbau- und Ablauforganisation der öffentlichen Verwaltung sollen **Geschäftseinteilungen**, Amtskalender, Kanzlei- bzw. **Büroordnungen**, etc. Aussagen ermöglichen. im Hinblick auf die technologische Entwicklung (also z.B. Grad der Automatisierung) sollen **Systemisierungspläne** sowie explorative **Expertengespräche** im Bundesministerium für Finanzen (BMF) helfen, um zu Informationen/Aussagen über den Technikeinsatz und die aktuellen/zukünftigen Tendenzen in der öffentlichen Verwaltung zu gelangen. Weitere Ausführungen erfolgen dann (samt der Historie der Kontaktaufnahme mit dem BMF und meinen Ansprechpartnern) an entsprechender Stelle.

Die vorliegende Arbeit besteht aus folgenden Themenkomplexen: Zunächst wird die **Öffentliche Verwaltung als Organisation und als System** dargestellt und Rekurs auf öffentliche Verwaltung als **Bürokratie nach Max Weber** vorgenommen. Weiters beschäftige ich mich mit den **Anfängen der Verwaltungsautomation** sowie **Informatisierung** angesichts existierender **bürokratischer Verwaltungsstrukturen** in einem längeren, gleichsam "historischen" Abriß, um Verständnis für spätere Entwicklung zu schärfen. Mit der späteren Entwicklung ist schließlich **E-Government** als **neue Phase des Einsatzes der IuK-Technologien in der öffentlichen Verwaltung** gemeint, was mich zum Schluß zum Zusammenspiel zwischen E-Government und **New Public Management** führt.

¹¹ Thieme, Werner: Verwaltungslehre, 3. völlig neubearb. Aufl., Köln-Berlin-Bonn-München, 1977, S. 16 ff.

Als Beispiel für die staatliche Verwaltung als Anwenderin der IuK-Technologien habe ich die Finanz- und Steuerverwaltung, genauer das Bundesministerium für Finanzen gewählt. Die Begründung – um nicht schon hier den Rahmen sprengen zu müssen – erfolgt in den entsprechenden Kapiteln dieser Arbeit.

Zur Relevanz des gewählten Themas:

Die **öffentliche Verwaltung** ist Teil des politischen Systems und sie erbringt in ihrer Tätigkeit Leistungen für die Allgemeinheit; dabei steht sie ständig in Wechselbeziehungen zu den sie umgebenden Umwelten (oder, wenn man so will, anderen Teilsystemen), wie z.B. Wirtschaft, Zivilgesellschaft, etc. Innerhalb des politischen Systems hat sie allerdings eine besondere Stellung, die sich aus ihrer Rolle im Politikprozeß im allgemeinen ergibt: Sie ist einerseits Träger der politischen Vorgaben (vollzieht sozusagen die in Recht "gegossene" Politik), andererseits steuert sie die staatlichen politischen Institutionen (man denke z.B. an die Rolle der Ministerialbürokratie im sog. "vorparlamentarischen" Raum als Initiatorin bzw. Vorbereiterin von Gesetzesentwürfen). Insofern ist auch die öffentliche Verwaltung Trägerin der Macht (eher informeller Natur, z.B. hinsichtlich des sog. "Ermessensspielraums" der Beamten) und es ist deshalb *"...eine der zentralen Aufgaben politikwissenschaftlicher Untersuchungen, die Komplexität dieses Herrschaftssystems zu analysieren, dessen Interdependenzen offenzulegen und vor allem Möglichkeiten der Machtbegrenzung und der Machtkontrolle aufzuzeigen."*¹².

In letzter Zeit wird nicht nur das Verwaltungshandeln im Sinne der Aufgabenerfüllung heftigst diskutiert, sondern auch verstärkt die Beziehungen zwischen der öffentlichen Verwaltung und den

¹² Neisser, Heinrich: Verwaltung, in Dachs, Herbert u.a. (Hg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik, 3. erw. u. völlig neu bearb. Aufl., Wien, 1997, S. 148 ff.

BürgerInnen unter dem Stichwort "Bürgernähe" thematisiert; die Anspruchsberechtigten sollen jetzt zu "Kunden" der Verwaltung im Sinne eines "Dienstleistungsbetriebs" werden. Der gegenwärtige Einsatz der neuen Technologien im öffentlichen Sektor soll u.a. diesen erwähnten Ansprüchen gerecht werden. Die öffentliche Verwaltung nützte immer schon die Technik im Verwaltungshandeln; sie blickt auf mittlerweile über 50-jährige Geschichte des Technikeinsatzes zurück, dessen Funktionen sich selbstverständlich – je nach den inneren und äußeren Anforderungen, Bedürfnissen, etc. – im Laufe der Zeit veränderten. Wenn wir den Blickwinkel etwas erweitern, beobachten wir vehemente Versuche der Neudefinierung der Verwaltungstätigkeit, vielleicht sogar eines beabsichtigten Umbaus des Staates mittels neuer Technologie und betriebswirtschaftlicher Instrumente mit dem Zweck der Neuorganisation des Verwaltungshandelns und dessen Überprüfung auf "Performance", Sparsamkeit, Effizienz, etc.

Vorderhand notwendige Begriffsklärung

An dieser Stelle sollen zumindest die zentralen Begriffe erklärt werden, die sich im Titel der Arbeit als Überschrift finden; weitere, durchaus notwendige Auseinandersetzung erfolgt an anderer Stelle. "**Öffentliche/staatliche Verwaltung**" wird aus der Perspektive der Verwaltungswissenschaft verstanden: Das heißt als eine Organisation, die konkrete Maßnahmen setzt, um soziale, wirtschaftliche und politische Ordnung in jenem Rahmen und anhand jener Ziele aufrechtzuerhalten und zu gestalten, die durch die politischen Entscheidungen und durch die Rechtsordnung vorgegeben sind; sie ist somit eine Organisation, der sich der Staat bedient, um seine Ziele, Planungen und Entscheidungen durchzusetzen, wobei nicht außer Acht gelassen werden soll, daß die öffentliche Verwaltung an politischen Planungen, Entscheidungen und an Gesetzgebungsakten intensiv beteiligt ist, und daß die vorgegebenen Ziele und Grenzen der

öffentlichen Verwaltung vielfach einen großen Spielraum lassen, sodaß man nicht nur von der ausführenden Tätigkeit, sondern auch von "politischer Verwaltung" sprechen kann¹³. Dieses Verständnis erfährt für Zwecke dieser Arbeit eine Erweiterung: Verwaltung ist als soziales System bzw. als gestaltendes und gestaltbares soziotechnisches System¹⁴.

Mit **E-Government** meine ich die Anwendung der neuen IKT durch die öffentliche Hand, die in verschiedenen Bereichen erfolgt: E-Procurement, E-Democracy, E-Assistance, E-Organisation, E-Administration¹⁵. Untersuchungsbereiche dieser Arbeit bilden die zwei letztgenannten Felder, verstanden als elektronische Abwicklung von Geschäftsprozessen im ersten Sektor, d.h. im Staat/öffentlichen Verwaltung. Dies bedarf zwar einiger Erklärungen, diese werden aber an anderer Stelle erfolgen. Seit dem Einsetzen der Welle des NPM betrachtet man E-Government als Sammelbegriff für alle Aspekte der Durchdringung des Verwaltungshandelns mit Anwendungen moderner IuK-Technologien, wobei zwei Ausrichtungen der "Informatisierung" überlappend existieren: **NSM-Informatisierung** mit dem Fokus eher auf betriebliche Prozesse, (notwendiger Einsatz von Geschäftsprozeßprogrammen und deshalb Dominanz der Binnenorientierung) und **E-Government-Informatisierung** mit Fokus auf internetbasierte IuK-Systeme wie Groupware, Workflow, Telekooperationen (mit stärkerer Außenorientierung), etc.¹⁶

¹³ Brünner, Christian, Aufgaben der Verwaltung, in: Wenger, Karl u.a. (Hg.), Grundriß der Verwaltungslehre, Böhlau Verlag, Wien-Köln, 1983, S. 98 f.

¹⁴ Wipfler, Johann: Leitfaden der Verwaltungslehre, Duncker & Humblot, Berlin, 1979 [Schriften zur Verwaltungswissenschaft, Bd. 9], S. 28

¹⁵ dies ist auch die Definition im Sinne des "partizipierenden" E-Government der Berner Hochschule für Verwaltungswissenschaften, was noch an anderer Stelle zu besprechen sein wird.

¹⁶ vgl. Nullmeier, Frank: Zwischen Informatisierung und Neuem Steuerungsmodell. Zum inneren Wandel der Verwaltungen, in: Politik und Technik. Analysen zum

New Public Management (NPM) wird für die Zwecke dieser Arbeit verstanden als Oberbegriff für die derzeitigen Bewegungen zur Modernisierung des öffentlichen Sektors, wobei es zahlreiche nationale Ausprägungen gibt: in Deutschland ist es das "Neue Steuerungsmodell" (NSM), in Österreich und in der Schweiz wiederum die sog. "Wirkungsorientierte Verwaltungsführung" (WVO). Dabei geht es z.B. nach *Schedler/Proeller* um die Überwindung des ideologischen Antagonismus zwischen zwei grundsätzlichen Staatskonzeptionen: einerseits des Sozialstaates (dessen expansive Entwicklung für die 60er/70er Jahre konstatiert wird) und andererseits des Neoliberalismus, das v.a. durch die Blütezeit der Privatisierungen der 80er/90er Jahre charakterisiert wird. Dazu wird die Idee des Gewährleistungsstaates entworfen, der vermeintliche Strukturdefizite beider Vorstellungen nivellieren soll: Der Sozialstaat leidet unter Politikversagen, Neoliberalismus unter Marktversagen. NPM greift diese Mängel auf und verläßt gleichzeitig die ideologische Ebene: Über die Aufgabenbreite des Staates entscheiden nach wie vor demokratisch legitimierte Instanzen, die Leistungstiefe reduziert sich allerdings auf bestimmte Kernbereiche (der Staat behält hier die soziale Verantwortung, aber seine Rolle im Prozeß der Aufgabenentwicklung ist die des aktivierenden Staates, d.h. Aktivierung und Förderung des bürgerlichen Engagements bei der Leistungserstellung). Die Grundannahmen des NPM sind u.a., daß ein rationales Management in der Verwaltung im Sinne des Managerialismus möglich ist und – dies wurde bereits einleitend angedeutet – daß stärkerer Wettbewerb zu mehr Effizienz und Effektivität (Fehlen der beiden Aspekte im öffentlichen Sektor wird ja vom NPM bemängelt) beiträgt, als dies Planung und Steuerung tun; dem Ganzen liegt dabei ein grundsätzlich optimistisches Bild des Menschen zugrunde im Sinne eines rational handelnden Wesens¹⁷.

Verhältnis von technologischem, politischem und staatlichem Wandel am Anfang des 21.Jh., PVS, Sonderheft 31/2000, Wiesbaden, 2001, S. 249-267.

¹⁷ Schedler, Kuno/Proeller, Isabella: New Public Management, Paul Haupt Verlag, Bern-Wien, 2000, S. 5 ff.

2. "Öffentliche Verwaltung" – schwierige Begriffsbestimmung

Die eingangs getroffene Feststellung über theoretische und praktische Aspekte des Verwaltungshandelns führt zu einer notwendigen Begriffsklärung: Was heißt eigentlich "öffentliche Verwaltung", in welchem Sinne wird sie hier verstanden? Es muß anfangs vorausgeschickt werden, daß sich die öffentliche Verwaltung schwer in ein einheitliches Begriffskorsett pressen läßt; dies wird bereits deutlich an sehr unterschiedlichen Definitionsversuchen. Eine Feststellung zu Beginn: Die öffentliche Verwaltung läßt sich zwar schwer definieren, aber sehr wohl beschreiben, nämlich durch die analytisch-deskriptive Unterteilung des Gegenstandes nach der jeweils dominierenden Funktion, wie Ordnungs-, Dienstleistungs- bzw. Organisationsverwaltung, politische Verwaltung, etc. Dies wird aber weiter dadurch erschwert, daß ein bestimmter Verwaltungstyp mehrere Funktionen gleichzeitig wahrnehmen kann¹⁸. Das Wort "Verwaltung" selbst entstammt dem gotischen Verb "*valdan*", was soviel wie lenken, führen bedeuten soll; durch die Voranstellung der Vorsilbe "*ver-valdan*" kam die Bezeichnung im Mittelhochdeutschen bereits in die Nähe des heutigen Begriffs mit der Bedeutung des "etwas in Auftrag ausführen", "vollenden", "vollstrecken". Bereits seit dem 12. Jh. wird allerdings der Begriff nicht nur für die eigentliche Tätigkeit, sondern auch für das Amt des Verwalters oder für die Gesamtheit der mit der "Verwaltung" betrauten Menschen verwendet; aus der Begriffsentstehung – genauso wie beim verwandten Begriff *administration* des engl./franz./lat. – ergibt sich, daß die Zweckgerichtetheit der Tätigkeit "Verwaltung" und ihre Bindung an einen Auftrag ein sprachlich nicht wegzudenkendes Kriterium des Begriffes bildet.

¹⁸ Bruder, Wolfgang/Dose, Nikolai: Öffentliche Verwaltung, in Nohlen, Dieter: Wörterbuch Staat und Politik, 5. Aufl., München, 1998, S. 469.

2.1. Verwaltungsbezogene Forschung – Vielfalt der Disziplinen...

"...*Vielleicht wissen wir viel, aber wir wissen nicht, was wir wissen...*". Mit diesen Worten wollte einmal Niklas *Luhmann* zweierlei ausdrücken: Einerseits die Dürftigkeit eigenständiger verwaltungswissenschaftlicher Literatur, andererseits die Tatsache, daß vieles, was über die Verwaltung geschrieben wurde in unzähligen Quellen, wie Fachzeitschriften, Memoirenliteratur, etc. verstreut vor uns liegt, ja die Fülle des Gebotenen sogar verwirrend ist. Für diese "mißliche" Lage verantwortlich ist nach *Luhmann* ein existierendes Wissenschaftsschisma: Die eigentlichen Gründe für das Fehlen einer einheitlichen und konsistenten wissenschaftlichen Forschungsgrundlage sind nämlich die unterschiedlichen Prämissen der rationalen (Aufklärung über richtiges Handeln) und den empirischen Handlungswissenschaften (Beschreibung tatsächlicher Handlungsverläufe und Aufstellen von Prognosen); ein äußeres Zeichen dafür ist die Vielzahl der an der öffentlichen Verwaltung interessierten Disziplinen¹⁹, die sich mit der "öffentlichen Verwaltung" beschäftigen, d.h. sich in ihren Forschungen auf die öffentliche Verwaltung beziehen: So fragt die *Verwaltungssoziologie* z.B. nach den menschlichen Beziehungen zwischen den Verwaltungsangehörigen sowie zwischen Verwaltungsangehörigen und außerhalb stehenden Personen und Gruppen (als Beispiele wären die bereits erwähnte Studie von *Stefan Titscher* "Struktur eines Ministeriums" sowie die Arbeit von *Renate Mayntz* "Soziologie der öffentlichen Verwaltung" zu nennen); *Verwaltungsökonomie* richtet ihr Erkenntnisinteresse auf Verfügungen über wirtschaftliche Güter, die im Sinne öffentlicher Ziele auf Grundlage öffentlichen Eigentums getroffen werden, betrachtet also die öffentliche Verwaltung als Dienstleistungsbetrieb (Beispiel: "Verwaltungsökonomie" von *Eichhorn/Friedrich*); *Verwaltungspsychologie* untersucht Formen

¹⁹ *Luhmann, Niklas: Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandsaufnahme und Entwurf, Grote, Köln-Berlin, 1966, S. 9 ff.*

und Gesetzmäßigkeiten des menschlichen Erlebens und Verhaltens, Motivationen und Arbeitsanreize des Verwaltungspersonals, Reaktionen der Verwaltungsmitarbeiter auf Erfolge und Mißerfolge sowie Verhaltensweisen in Konfliktsituationen; *Verwaltungsgeschichte* ist wiederum ein Spezialgebiet der Geschichtswissenschaft und untersucht historische Aspekte der öffentlichen Verwaltung, wobei sie nach der Entwicklung der verschiedenen Verwaltungsprobleme im Zeitablauf und ihren geschichtlichen Bezügen fragt; die *Politikwissenschaft* schließlich untersucht, inwieweit die Verwaltung der Erfüllung der politischen Ziele dient, inwieweit sie bei der Zielsetzung und Entscheidungsfindung mitwirkt, wie und in welcher Weise gesellschaftliche Gruppen auf die Verwaltung und das Verwaltungshandeln einwirken²⁰.

2.2. Versuche einer integrativen Verwaltungstheorie

Es gibt allerdings Ansätze zu einer **integrativen** Verwaltungstheorie – die hier nur cursorisch vorgestellt werden sollen – wie z.B. Systemtheorie (v.a. LUHMANN); deren zentrale Aussagen sind: Öffentliche Verwaltung ist ein soziales System faktischer Handlungen, normativ institutionalisiert und gegenüber Politik, dem Publikum und dem Verwaltungspersonal relativ autonom und abgegrenzt. Spezifische Aufgabe dieses Handlungssystems „Verwaltung“ ist Treffen verbindlicher Entscheidungen für die Umwelt und Reduktion gesellschaftlicher Komplexität. Die öffentliche Verwaltung handelt nach sog. Entscheidungsprogrammen: Zum einen nach konditionaler Programmierung, d.h. Agieren nach "Wenn-dann"-Prämissen, zum anderen nach Zweckprogrammierung, also nach einer adäquaten Anwendung der Mittel, die nach dem vorgegebenen Zweck auszuwählen sind (= "Zweck-Mittel"-Relation). Verhaltens- wissenschaftlichen Ansatz, vertritt die in anglo-sächsischen Raum entwickelte Theorie des

²⁰ Wenger, Karl, Verwaltungslehre als wissenschaftliche Disziplin in: dersb. (Hg.): Grundriß der Verwaltungslehre, Böhlau Verlag, Wien-Köln, 1983, S. 66 ff.

Behaviorismus: Demnach sind Organisationen soziale Teilsysteme, deren Leistungsfähigkeit abhängig vom Individual- u. Gruppenverhalten der in ihnen tätigen Personen ist. In der interdisziplinären Sicht kommt es zur Verwertung sowohl psychologischer als auch soziologischer Erkenntnisse. Das Erkenntnisinteresse ist dabei das Verhältnis von Vorgesetzten zu Untergebenen, Probleme der Verwaltungsführung, Konflikte innerhalb der Verwaltung, Kooperationsbereitschaft, Verhaltensorientierung an Verwaltungszielen, etc.

Entscheidungstheoretischer Ansatz wurde v.a. innerhalb der Wirtschaftswissenschaften entwickelt, stellt auf die handelnde öffentliche Verwaltung ab und berücksichtigt psychologische, soziologische, organisatorische, politologische, ökonomische und juristische Aspekte der öffentlichen Verwaltung; er will das tatsächliche Zustandekommen von Verwaltungsentscheidungen klären (deskriptiv), wobei auch Planungsphasen und Zielvorstellungen vom Interesse sind. Sein Anspruch lautet: Helfen, optimale Entscheidungen in bestimmten Entscheidungssituationen zu erklären bzw. wissenschaftlich zu prognostizieren (präskriptiv/ "Entscheidungslogik"). Politologischer Ansatz betrachtet öffentliche Verwaltung als Teilsystem des politischen Systems und will Aufgaben, Funktionen, Stellenwert der öffentlichen Verwaltung im politischen System klären. Dieser Ansatz orientiert sich regelmäßig am bestimmten Demokratiemodell und dessen integrative Wert liegt v.a. darin, daß die Einbeziehung der öffentlichen Verwaltung in den weiteren Kontext der politischen Institutionen zu einem selbstverständlichen Bestandteil verwaltungswissenschaftlicher Arbeiten wird. Eine ideologiebestimmte Erweiterung erfolgt durch "polit-ökonomischer" Ansätze, die in ihren Erkenntnissen auf die Steuerungsfunktionen des politisch-administrativen Systems als Problem staatlicher Steuerung der Produktion bzw. der Abhängigkeit der Steuerung von der Produktion ab, abzielen. Sie betrachten die

öffentliche Verwaltung als ein Instrument der Herrschaftssicherung und Krisenbewältigung.

Der vergleichende Ansatz wiederum wurde von europäischen Forschern in den USA nach 1933 entwickelt, die über Vergleiche mit Verwaltungen eigener Länder zu Erkenntnissen gelangten.

Der wissenschaftliche Anspruch: Vereinzelte Verwaltungssachverhalte können erst aufgrund von Vergleichen verschiedener institutioneller Komplexe mit gleicher Aufgabenstellung bewertet werden; dies soll dadurch erfolgen, daß durch empirische Felduntersuchungen das Basismaterial verbreitert wird. Der Ansatz bescheinigt der öffentlichen Verwaltung, nur ein Teil des sozialen Geschehens zu sein, der sich von den übrigen Teilen der Wirklichkeit nicht lösen kann; seine wissenschaftstheoretische Bedeutung liegt darin begründet, daß vergleichende Verwaltungsforschung Garantie dafür bietet, daß die Verwaltungstheorie den Kontakt mit der Verwaltungswirklichkeit nicht verliert²¹.

2.3. ...Und daraus resultierende Definitionsvielfalt

Es existieren verschiedene Definitionen der öffentlichen Verwaltung:

2.3.1. Der rechtswissenschaftliche Negativbegriff

Die Konsequenz der Dominanz der normativen Sichtweise der öffentlichen Verwaltung²² und deren Orientierung an der gesamten

²¹ Wenger, Karl, Verwaltungslehre als wissenschaftliche Disziplin in: dersb. (Hg.): Grundriß der Verwaltungslehre, Böhlau Verlag, Wien-Köln, 1983, S. 71 ff

²² die Existenz des sog. "Juristenmonopols" im öffentlichen Sektor trug dazu bei, daß die vorherrschende rechtswissenschaftliche Begriffsbestimmung die Emanzipation der Verwaltungslehre als eigenständige Wissenschaft verhindert(e). Dies ist in Österreich u.a. auf die Nachwirkung der Wiener Rechtshistorischen Schule zurückzuführen, mit ihrem ungebrochenen Plädoyer für eine Orientierung an der "Rechtsnorm" (Grundnorm) im Verwaltungshandeln;

Rechtsordnung sowie das daraus abgeleitete Legalitätsprinzip (Art 18 B-VG) war die Betrachtung der öffentlichen Verwaltung über vorherrschend rechtswissenschaftliche Begriffe: So versteht die Rechtswissenschaft unter "staatlicher Verwaltung" eine der drei Staatsfunktionen neben Gesetzgebung und Gerichtsbarkeit im Sinne der Lehre von der Gewaltenteilung; diese Staatsgewalten können – im materiellen Sinn – jeweils als Tätigkeiten oder als Gesamtheit von Organen – im organisatorischen Sinn – betrachtet werden; im Sinne einer Negativdefinition bedeutet also Verwaltung die Summe der Tätigkeiten des Staates, die nicht zur Staatsfunktion Gesetzgebung bzw. zur Staatsfunktion Gerichtsbarkeit gehören. Verwaltung ist demnach die Vollziehung durch staatliche Organe außerhalb der Gerichtsbarkeit, die in einem Weisungszusammenhang eingebunden sind, die unter staatlicher Aufsicht (Selbstverwaltung) stehen oder durch Organe, denen hoheitliche Befugnisse übertragen wurden (Beliehene)²³. Für das Staatsrecht haben also ein organisatorischer Behördenbegriff und ein funktioneller Behördenbegriff zentrale Bedeutung²⁴.

So ist nach der funktionalen Begriffsbestimmung die Verwaltung entweder planmäßiges Handeln eines öffentlich-rechtlichen Verbandes, das sich im Rahmen der Rechtsordnung vollzieht und der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dient, also Planung, Vollzug, Kontrolle ausübt; oder aber ist Verwaltung die Tätigkeit, die für Personen und

verwiesen wird in diesem Zusammenhang auf die Ausführungen bei *Wenger u.a. "Grundriß der Verwaltungslehre"* sowie - in einem gesamtgesellschaftlichen Kontext - auf *Max Webers* Begründung des Zusammenhanges entlang der Linie Entstehung des modernen kapitalistischen Staates-Rolle des Rechts-öffentliche Verwaltung/Bürokratie, etc.).

²³ Fürst, Susanne: Allgemeines Verwaltungsrecht, LexisNexis, 3. neu bearb. Aufl., Wien, 2004, S. 1 ff.

²⁴ als Behörde wird also ein Staatsorgan nicht nur wegen seiner organisatorischen Einordnung, sondern auch wegen der Ausstattung mit einer Befehlsgewalt, d.h. der Kompetenz zur Erlassung von verbindlichen Normen oder Zwangsakten, betrachtet; in Fällen der Übertragung einer solchen "Befehlsgewalt" an Einrichtungen außerhalb der Verwaltungsorganisation spricht man von "beliehenen Unternehmen" (siehe *Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht*⁸ (1996) [549 ff]).

Institutionen allgemein verbindliche Entscheidungen trifft, wobei wir hier mit einer entscheidungstheoretischen Unterscheidung zwischen Konditional- und Zweckprogrammen zu tun haben. Organisatorische Verwaltungsbegriffe verstehen Verwaltung als eine Organisation, die durch soziologische Verbundenheit der in ihr tätigen Menschen gekennzeichnet ist und denen als Herrschaftsverband erscheint, der wiederum eine Auseinandersetzung mit der Herrschaft auslöst; oder: Verwaltung ist als soziales System bzw. als gestaltendes und gestaltbares soziotechnisches System zu begreifen. Im Sinne der ökonomischen Definition wird Verwaltung als Wirtschaftseinheit und als Dienstleistungsbetrieb betrachtet; d.h. einerseits trifft sie wirtschaftliche Verfügungen über die zu produzierenden und abzugebenden Güter im Sinne öffentlicher Ziele auf der Grundlage öffentlichen Eigentums; andererseits dient sie ausschließlich der Bedürfnisbefriedigung der Bürger.

2.3.2. Mängel einzelner Definitionsansätze

Der juristische Verwaltungsbegriff knüpft lediglich an das Gewaltenteilungsprinzip und berücksichtigt nicht deren vielfältige Durchbrechungen; darüber hinaus übersieht er, daß die Verwaltung auch Tätigkeiten wahrnimmt, die materiell der Gesetzgebung (Verordnungen) bzw. der Rechtsprechung (Bescheide) zuzuordnen sind; andererseits nehmen auch die Legislative und Judikative materiell Verwaltungstätigkeiten wahr, wie z.B. die Hausverwaltungen der Parlamente oder Geschäftsstellen der Gerichte. Die funktionale Begriffsbestimmung ist zu allgemein, denn sie erklärt nicht, was öffentliche Aufgaben sind; entscheidungstheoretische Annäherungen übersehen wiederum, daß die Verwaltung auch nicht entscheidend tätig ist, wenn sie z.B. Auskünfte erteilt, außerdem werden Entscheidungen auch von der Regierung, Rechtsprechung oder Gesetzgebung getroffen; Definition der Verwaltung als sozialer Herrschaftsverband vernachlässigt

rechtliche und wirtschaftliche Aspekte der Verwaltung; ökonomische Begriffsbestimmung ist zu eng und erfaßt das Typische der Verwaltung nicht. Was können wir aus dem bereits Gesagtem schließen? Die Verwaltung läßt sich also weder negativ noch positiv definieren; alle angeführten Begriffsbestimmungen erfassen sie jeweils unter verschiedenen Teilaspekten, insofern ist es sinnvoll, die einzelnen Beschreibungen zusammenzufassen²⁵.

2.4. Öffentliche Verwaltung als Organisation & System

Zunächst muß davon ausgegangen werden, daß **Organisation** eine Erscheinung im Bereich menschlicher Verbände ist, die ein bestimmtes Ziel verfolgt, und daß die einzelnen Teile eines solchen Verbandes in Erfüllung bestimmter Teilfunktionen zur Zielerreichung beitragen. Aber nicht nur Menschen sind Teile der Organisation, sondern auch Sachmittel; dabei bedeutet der **enge** Begriff die Zuordnung der einzelnen Teile zueinander durch eine zuständige Instanz im Sinne **formeller** Organisation. Eine **Erweiterung** erfährt der Organisationsbegriff durch sich ständig wiederholendes gleichartiges Handeln der Mitglieder des Verbandes bei der Bildung einer Organisationseinheit im Sinne einer **informellen** Organisation (insofern stellt das routinisierte Handeln m.E. ein Bindeglied zwischen einer von außen gesteuerten und einer sich gewissermaßen "selbsterzeugenden" Organisation dar, R.T.). Wesentlich für Organisationen ist das Problem der Steuerung, und zwar deshalb, weil diese aufgrund ihrer Offenheit gegenüber der Umwelt nicht steuerbaren Einflüssen ausgesetzt sind. Daher ist die Kontrolle der Organisationsentwicklung von zentraler Bedeutung: Sie eröffnet die Möglichkeiten weiterer Steuerungsmaßnahmen. Aus diesem Grund erlangte auch die Funktion des "feed-back" in der Kybernetik entscheidende Bedeutung; das Mittel der Steuerung sind in erster Linie Informationen, weit wichtiger sind

²⁵ Wipfler, Johann: Leitfaden der Verwaltungslehre, Duncker & Humblot, Berlin, 1979 [Schriften zur Verwaltungswissenschaft, Bd. 9], S. 28 ff.

aber Programme, die so konzipiert werden müssen, daß die Organisation sich den Umweltaforderungen anpassen und selbst funktionsfähig bleiben muß.

Deshalb bedeutet der **Strukturwandel** einer Organisation gleichzeitig Wandel der Steuerungsorgane. Die Verwaltung als Organisation muß also auch planen und Maßnahmen entwickeln, um notwendigen Wandel politisch durchsetzen zu können; andererseits ist eine bestimmte Stabilität notwendig, damit die Funktionsfähigkeit der Organisation nicht verloren geht, denn Innovationen z.B. sind immer nur auf die Funktionen der Organisation bezogen²⁶.

Der Begriff "**System**" wird unterschiedlich verwendet. **THIEME** z.B. meint damit "...geordnete Gesamtheit von Elementen (...) zwischen denen Beziehungen bestehen". Wesentlich ist also Vielzahl an Elementen und ihre "... sinnbezogene gegenseitige Zuordnung". Die öffentliche Verwaltung ist für die Verwaltungswissenschaft selbst ein System, und zwar ein offenes, weil es ständig Informationen mit der Umwelt austauscht; andererseits weist sie eine Geschlossenheit auf. Im Sinne der Systemtheorie kann man die Verwaltung als ein in- und Output-Modell betrachten, denn die "Produktion" von Entscheidungen – als das wichtigste Kennzeichen des Systems "Verwaltung" – ein Akt der Informationsverarbeitung zu sehen ist. Systemtheoretische Betrachtungsweise der öffentlichen Verwaltung eignet sich durchaus für einen theoretischen Bezugsrahmen, der Begriffe der Sozialwissenschaften verwendet²⁷.

²⁶ Thieme, Werner: Verwaltungslehre, 3. völlig neubearb. Aufl., Carl Heymanns Verlag, Köln-Berlin [u.a.], 1977, S. 59 ff.

²⁷ Thieme, Werner: Verwaltungslehre, 3. völlig neubearb. Aufl., Carl Heymanns Verlag, Köln-Berlin [u.a.], 1977, S. 62 ff.

2.4.1. Der Organisationsbegriff

Der Begriff "Organisation" verweist zunächst umgangssprachlich auf den Moment des Organisierens sowie Grad der Organisiertheit von Personen, Interessen, Handlungsräumen, etc.; außerdem auf das Ergebnis spontaner oder planmäßiger Ordnung von Elementen zu einem Ganzen in Gestalt der Organisation. Insofern bezieht sich der Begriff sowohl auf natürliche als auch auf soziale Systeme und findet deshalb Eingang in die Natur- als auch Sozialwissenschaften. Die Organisationen lassen sich also als Systeme von Stellen, Akteuren, Handlungen, Entscheidungen bezeichnen, die durch Regeln, Interessen, Verträge, etc. zusammengehalten werden, und je nach theoretischer Perspektive auch verschieden konzeptualisieren. Die Vorstellung von Organisationen als soziale Systeme beschränkt sich jedoch nicht auf die Fixierung formaler Regeln zur Gestaltung von Arbeitsteilung und Kooperation oder hierarchischen Verhältnissen, sondern enthält auch generalisierte Sinnbestimmungen des Handelns. Je nachdem, ob Organisationen als Regel-, Handlungs-, Akteurs- oder Entscheidungssysteme identifiziert werden, ergeben sich die jeweils theoretischen Perspektiven und Erkenntnisinteressen²⁸.

²⁸ organisations-ökonomischer Ansatz unterstellt z.B., daß das individuelle nutzenmaximierende Verhalten der Akteure als Erklärungsprämisse menschlichen Handelns gilt; Organisation wird aus diesem Blickwinkel als Institution in dem Sinn verstanden, als sie in der Gesamtheit organisatorischer Regeln sanktionierbare Erwartungen vorgibt, deren Einhaltung/Nichteinhaltung für die Beteiligten mit Belohnungen/Kosten verbunden ist. Zentral ist dabei die zweckmäßige Verteilung der Verfügungsrechte (property rights), die Abschätzung der Transaktionskosten bei der Entscheidung über die Art und Umfang der institutionellen Steuerung von Kooperation/Koordination innerhalb der Organisation, etc. Organisations-soziologischer Institutionalismus fragt danach, welche organisatorischen Gestaltungsmöglichkeiten in einer historisch/kulturell bestimmten Gesellschaft jeweils denkbar, heterogenen Umwelterwartungen gegenüber angemessen und legitimierbar sind; Organisationsbildung und Organisationswandel folgen in ganzen "organisationalen Feldern", wie z.B. der öffentlichen Verwaltung, historisch-kulturell verankerten Leitideen, wie z.B. einem bestimmten Staatsverständnis im Feld der öffentlichen Verwaltung, etc. Effizienzkriterien werden zwar nicht aufgegeben, erfahren aber dort ihre Grenzen, wo sie gegenüber historisch-kulturellen Leitbildern nicht mehr als

2.4.2. System "öffentliche Verwaltung"

Systemtheoretische Ansätze innerhalb der Sozialwissenschaften betrachten nicht die Funktionen des Staates, sondern Funktionen des politisch-administrativen Systems; diese werden bestimmt als Leistung für die umfassende Gesellschaft (z.B. gesellschaftliche Regulierung, behördliche Entscheidungen). Niklas **Luhmann** unterstellt dem politisch-administrativen System einen konkreten gesellschaftlichen Bedarf für kollektiv-verbindliche Entscheidungen; darunter versteht er Entscheidungen, die für das Kollektiv gefällt und von diesem als verbindlich akzeptiert werden. Es geht dabei aber um Festlegung von Prämissen (oder Programmen) für die späteren Einzelentscheidungen, und nicht um die einzelnen Entscheidungen selbst. Talcott **Parsons** bezeichnete die Funktionen des politisch-administrativen Systems als Ausrichtung der Aktivitäten der Gesellschaftsmitglieder an kollektiven Zielen; die Funktionsbestimmung ist in diesen Fällen formal (ohne auf die Entscheidungsinhalte abzustellen). Grundsätzlich gilt diese Sichtweise auch für David **Easton**, der die Funktion des politisch-administrativen Systems in der Erfüllung der Wertallokation für die Gesellschaft sieht: Zuwendung von Werten an die Gesellschaftsmitglieder, also die nach Prioritäten geordnete Befriedigung von Ansprüchen. Indem das System die Funktion der

legitimierbar bzw. gegenüber verbreiteten gesellschaftlichen Erwartungen als nicht angemessen erscheinen. Die Mitglieder einer Organisation werden nicht als nutzenmaximierende Individuen betrachtet, sondern als gesellschaftlich eingebettete Akteure, die ihre Identität aus ihrer Einbindung in Organisation und Gesellschaft beziehen und deshalb ihre Interessen, Wahrnehmungsmuster und Handlungsmöglichkeiten gewinnen. In der Analyse der Organisation und ihrer Gestaltung verweist der beschriebene Ansatz auf zweierlei: Einerseits auf die Rolle von kulturellen Leitbildern der Organisationsgestaltung und ihre Manifestation in den Organisationszielen- und -strukturen, Aufgabendefinitionen und Rollenerwartungen; andererseits auf die aus der sozialen Inklusion und Identität erwachsende Fähigkeit der Organisation zur Selbststeuerung, die externe Handlungssteuerung über bürokratische Kontrolle oder marktförmige Anreize mehr oder weniger ersetzen kann (vgl. Edeling, Thomas: Organisation, in:

verbindlichen Wertallokation erfüllt, muß es zugleich für sich selbst das Problem der Bestandssicherung lösen und dieser Bestand ist vielfach bedroht: einerseits durch Machtkämpfe zwischen den Mitgliedern des Systems, andererseits durch Überlastung mit widersprüchlichen/unerfüllbaren Ansprüchen bzw. Mangel an Unterstützung. **Mayntz** betrachtet diesen Hinweis von Easton auf die Selbsterhaltungsfunktion als wichtig für die Analyse von Verwaltungsaufgaben, weil dadurch der Illusion Vorschub geleistet wird, das Verwaltungshandeln sei nur als Dienstleistung für die Gesellschaft zu verstehen, und nicht auch als Mittel zur Erhaltung der eigenen Macht und Unabhängigkeit.

Innerhalb des systemtheoretischen Ansatzes werden die Funktionen zwar abstrakt und ahistorisch betrachtet. Es ist jedoch möglich auch hier eine Veränderung der systemnotwendigen Verwaltungsaufgaben infolge von gesellschaftlichen Veränderungen zu konstruieren: dazu müßte man feststellen, daß sich der Bedarf an gesellschaftlicher Regulierung, der vom politisch-administrativen System befriedigt werden soll mit dem Entwicklungsstand der Gesellschaft qualitativ verändert und also eine längerfristige Gestaltung aller wichtigen sozio-ökonomischen Prozesse stattfindet. Dies impliziert, daß die Gesellschaften einem stark gewachsenen Problemlösungsdruck ausgesetzt sind, sodaß im Interesse der gesellschaftlichen Bestandssicherung eine erhöhte Problemlösungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems notwendig ist²⁹. Die Systemtheorie der öffentlichen Verwaltung, wie sie durch **Luhmann** vorgestellt wird, hat zwar zunächst ein bereites Echo gefunden, hat aber bald Kritik geerntet; es wurde u.a. beanstandet, daß die Bestimmung der Verwaltungsfunktionen ahistorisch, äußerst formal sei und über

Voigt, Rüdiger/Walkenhaus, Ralf (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, VS Verlag f. Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006, S. 234 f).

²⁹ Mayntz, Renate: Soziologie der öffentlichen Verwaltung, C.F. Müller Verlag, 4. Aufl., Heidelberg, 1997, S. 35 ff.

Entscheidungsinhalte bzw. Inhalte kollektiver Zielsetzung nichts ausgesagt werden kann. Darüber hinaus bleibt ungeklärt, wie einzelne Sinnpositionen entstehen, wie sie sich zu Systemen zusammenfügen und wie sie sich ausbreiten.

Die Kritik kam z.B. von den Vertretern der **Verwaltungsökonomie**, wie **Eichhorn**, der den systemtheoretischen Ansatz Luhmanns deshalb als beschränkt anwendbar ansieht, weil weder das Verwaltungspersonal noch die für die moderne Verwaltung unverzichtbaren Maschinen und anderen Sachmittel als Systembestandteile angesehen werden; teilweise versuchten andere systemtheoretische Ansätze dieser Kritik Rechnung zu tragen, wie z.B. der soziotechnische Ansatz von **Wipfler** oder **Voelkner**, wonach die in der Verwaltung eingesetzten Sach- und Geldmittel auch Systemelemente neben menschlichem Handeln sind, oder der kybernetische Ansatz, vertreten v.a. von **Wiener**, der das Verwaltungssystem als durch Rückkopplungsvorgänge sich selbst regulierendes System sieht³⁰; allerdings ortet Wipfler darüber hinaus eine zu einseitige Betonung des Rechts bei Luhmann: Die Funktionen und Wirkungsweisen des Rechts lassen sich zwar durch seine Systemtheorie erklären, Empfehlungen für die allgemeinen Handlungsweisen der öffentlichen Verwaltung sind aber nicht zu erwarten³¹.

3. Öffentliche Verwaltung als (soziotechnisches) System

Die Trennung zwischen privater und öffentlicher Verwaltung bereitet oft Schwierigkeiten, weil bereits die Trennung von Staat und Gesellschaft schwierig ist. Öffentliche und private Verwaltung machen zwar gegenseitig Anleihen, allerdings sind die Zielsetzungen des jeweiligen

³⁰ Wenger, Karl u.a. (Hg.): Grundriß der Verwaltungslehre, Böhlau Verlag, Wien-Köln, 1983, S. 73 f.

³¹ Wipfler, Johann: Leitfaden der Verwaltungslehre, Duncker & Humblot, Berlin, 1979 [Schriften zur Verwaltungswissenschaft, Bd. 9], S. 193 f.

Verwaltungshandelns andere: Private Verwaltung dient der Profiterzielung, die öffentliche Verwaltung der Bedürfnisbefriedigung. Man kann allerdings einige Gemeinsamkeiten ausmachen, denn sowohl die öffentliche als auch private Verwaltung besteht in ihrer Tätigkeit aus: Technischen Hilfsmittel (wie z.B. Einsatz der ADV), Arbeitstechniken, (wie z.B. Kosten-Nutzen-Analyse), Organisationsstrukturen, (z.B. Einsatz von Beauftragten und Teams), Methoden der Personalauswahl und der Personalführung, (z.B. Eignungstests, Managementmodelle des kooperativen Führungsstils, etc.), Ansprüchen gegenüber dem Personal sowie des Personals gegenüber den Arbeitgebern bzw. Dienstherrn (z.B. höhere Anforderungen an die Vorbildung)³². Mit der ganzheitlichen Erforschung dieser Aspekte der öffentlichen Verwaltung befaßt sich die Verwaltungslehre. Zunächst gilt es festzustellen, daß nach der älteren Auffassung die Verwaltungslehre eine deskriptive Funktion innehatte: Sie sollte Wirklichkeitsbefunde liefern – und so die Rolle einer Hilfswissenschaft für das Verwaltungsrecht annehmen – mit denen das Verwaltungsrecht fortgebildet werden konnte.

Nach der neueren Auffassung ist die Verwaltungslehre eine selbständige Disziplin und befaßt sich mit den Aufgaben, den Organisationsstrukturen, den Handlungsformen der Verwaltung, den Kontrollen innerhalb und außerhalb der Verwaltung, den personellen und sachlichen Mitteln, mit denen die Verwaltung ihre Aufgaben erfüllt sowie den Umwelteinflüssen auf die Verwaltung; sie soll also die Stellung der Verwaltung im politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen System herausarbeiten. Sie ist aber auch die Lehre von den ursächlichen Zusammenhängen und den funktionalen Abhängigkeiten innerhalb der Verwaltung, um für die verschiedenen Ziele die jeweils adäquaten Mittel bereitstellen zu können; sie ist

³² Wipfler, Johann: Leitfaden der Verwaltungslehre, Duncker & Humblot, Berlin, 1979 [Schriften zur Verwaltungswissenschaft, Bd. 9], S. 14 f.

schließlich die Lehre vom Verwaltungshandeln, das nicht nur rechtmäßig, sondern v.a. rational sein muß. Sie will also die Verwaltung als Phänomen und das Verwalten als Tätigkeit, als Aufgabe und als zweckrationales Handeln begreifen. Für die Forschung – und insb. für die Verwaltungsforschung – ergeben sich daraus folgende Erkenntnisziele: Darstellung der Verwaltungsbegriffe, der Träger, des Aufbaus, der Arten der Verwaltung, Darstellung der Aufgaben und Funktionen der Verwaltung, weiters Darstellung der Handlungsformen der Aufgabenerfüllung, Darstellung der Mittel zur Aufgabenerfüllung, Darstellung der Probleme der Verwaltungsmitarbeiter, darüber hinaus Darstellung von Organisationsstrukturen, Arbeitsabläufen, Verfahrensregeln sowie Darstellung der Kontrolleinrichtungen der Verwaltung und Darstellung der Beziehungen der Verwaltung zur Umwelt³³. Wenn man öffentliche Verwaltung als ein umfassendes soziales System betrachtet, dann spricht man deshalb vom System, weil die Verwaltung aus Elementen besteht, zwischen denen es geordnete Beziehungen gibt; weil in der Verwaltung Menschen tätig sind, die mit bestimmten Sachmitteln die Erfüllung bestimmter Ziele anstreben spricht man vom **soziotechnischen** System. Ein solches System hat einen Input und einen Output: Zum ersteren (Miteinsatz) gehören u.a. Geld, Personal, Sachmittel, Vorschriften, Informationen (Daten des Einzelfalles), zum Output gehören u.a. Leistungen (Geld-, Dienst- und Sachleistungen) und Entscheidungen³⁴.

Eine Herausforderung für das Verwaltungshandeln ist die Zielerreichung angesichts begrenzter Ressourcen (Personal, Sachmittel, Finanzen, etc.); nach dem Wirksamkeitsprinzip soll sie ein maximales Ergebnis bei eingeschränktem Einsatz der Mitteln liefern bzw. – im Sinne des Sparsamkeitsprinzips – ein vorgegebenes Ziel mit einem Mindestmaß an

³³ Wipfler, Johann: Leitfaden der Verwaltungslehre, Duncker & Humblot, Berlin, 1979 [Schriften zur Verwaltungswissenschaft, Bd. 9], S. 22 f.

³⁴ Wipfler, Johann: Leitfaden der Verwaltungslehre, Duncker & Humblot, Berlin, 1979 [Schriften zur Verwaltungswissenschaft, Bd. 9], S. 28.

zur Verfügung stehender Mittel erreichen. Das bedeutet, daß die öffentliche Verwaltung alle ihr zur Verfügung stehenden Rationalisierungsmöglichkeiten mobilisieren muß, um dem Wirtschaftlichkeitsgebot zu genügen; dies reicht von Mechanisierungs – und Automatisierungsressourcen, Modernisierung der technischen Ausstattung, Vereinfachung der wiederkehrenden Geschäftsprozesse, über Ergänzung des ehemals kameralistischen Rechnungswesens durch doppelte Buchführung bis hin zur Verbesserung der Informations- und Kommunikationssysteme innerhalb der Verwaltung und zwischen der Verwaltung und Umwelt, etc. Zu den technischen Mitteln zählt man Büromaschinen, EDV-Anlagen, webbasierte Technologien, etc.³⁵.

3.1. Öffentliche Verwaltung als bürokratischer Organisationstypus³⁶

Organisation bedeutet also Ordnung, und zwar die Ordnung des Verhaltens eines bestimmten Personenkreises, also der Organisationsmitglieder, im Hinblick auf eine bestimmte Aufgabenstellung, den Organisationszweck; entlang der allgemeinen Elemente: Menschen-Funktion-Ordnung verwendet man den Begriff "Organisation" in verschiedenen Bedeutungen, wie z.B. bestimmte Verbände, Beziehungsgeflechte zwischen Einrichtungen, innerhalb von Einrichtungen oder zwischen Personen und Einrichtungen.

In diesem Sinn spricht man von einer Organisation eines Ministeriums, der mittelbaren Bundesverwaltung, aber auch von der Organisation des

³⁵ Wipfler, Johann: Leitfaden der Verwaltungslehre, Duncker & Humblot, Berlin, 1979 [Schriften zur Verwaltungswissenschaft, Bd. 9], S. 73 f.

³⁶ ein solcher wird verkörpert im Verwaltungssystem, v.a. im Berufsbeamtentum, dessen sich der Staat bei Erfüllung seiner vielfältigen Aufgaben bedient; es handelt sich dabei um eine technische Ausdrucksweise: Als zentraler Begriff wurde er in der 2. H. des 19. Jr. geläufig, und zwar zur Beschreibung eines an der Spitze stehenden, alleinverantwortlichen Beamten als Inbegriff eines bürokratischen Behördensystems, und zwar als Gegensatz zu kollegialer Führung (vgl. Fritz Morstein Marx, Einführung in die Bürokratie. Eine vergleichende Untersuchung über das Beamtenamt, Hermann Luchterhand Verlag, Neuwied, 1959, S. 33 f).

Parteienverkehrs in einem Amt. Die staatliche Verwaltung besteht aus einer Vielzahl von Einrichtungen, die vielfältige Funktionen haben und im unterschiedlichen Maße voneinander abgrenzbar sind, insofern kann man sie systemtheoretisch als ein "Makrosystem mit Subsystemen" betrachten. Einerseits entspricht die Organisation der staatlichen Verwaltung insofern einem allgemeinen Organisationsbegriff, als sie ein institutionalisiertes, funktionsbezogenes Ordnungskonzept für menschliches Verhalten ist; andererseits muß man beachten, daß die Aufgabenstellung, Funktionen, Organisation der Verwaltungseinheiten rechtlich geregelt sind und diese Tatsache bedingt viele Besonderheiten des Bereiches der Organisationslehre der öffentlichen Verwaltung; diese Organisationslehre muß daher davon ausgehen, daß die Organisationszwecke von außen vorgegeben werden, daß die Aufgaben Gegenstand politischer Entscheidungen sind und rechtlich bindend fixiert sind³⁷.

Letztlich also gibt es nicht *die* maßgeschneiderte Theorie; vielmehr jedoch werden bestimmte Ansätze, je nach gewählter Perspektive, für die Analyse des Untersuchungsgegenstandes herangezogen und dies gilt um so mehr für die Beschreibung eines so komplexen Gebildes wie die öffentliche Verwaltung. Deshalb auch die vorangehende Vorstellung diverser Definitionsansätze: Einerseits als Beispiel für die Schwierigkeiten, andererseits aber als Beispiel für die Notwendigkeit eines interdisziplinären Zugangs der Wissenschaft(en) auf der Suche nach der adäquaten Erfassung des Gegenstandes "öffentliche Verwaltung").

Für die Zwecke dieser Arbeit wird auf die Darstellung der staatlichen Verwaltung als **bürokratisch-soziotechnisches** System rekurriert und deshalb – nachfolgend – auf das bürokratische Modell Max **WEBERS**

³⁷ Raschauer, Bernhard/Kazda, Wolfgang: Organisation der Verwaltung, in Wenger, Karl (Hg.): Grundriß der Verwaltungslehre, Böhlau Verlag, Wien-Köln, 1983, S. 141 f.

zurückgegriffen. Zum einen, weil die öffentliche Verwaltung bürokratisch organisiert ist, zum anderen umfaßt sie neben Menschen auch technische Ressourcen (Sachmittel, Artefakte). Deshalb bietet es sich an, diesen Zugang für die Analyse der Wechselwirkungen zwischen Technologieeinsatz und bürokratischen Strukturen zu wählen; darüber hinaus auch aus Gründen der Plausibilität der weberschen Theorie für den Zusammenhang zwischen Herrschaft, Bürokratie und Demokratie, die durchaus eine politikwissenschaftliche Dimension besitzt.

3.2. Bürokratie(modell) bei Max Weber

3.2.1. Der Staat als "Maschine"

Die Geschichte des Staates ist für Max WEBER die Geschichte der Bürokratie: Der moderne Großstaat ist, je größer, je ausgedehnter – auch im Sinne der Aufgabensteigerung –, desto mehr technisch angewiesen auf bürokratische Basis. Zwei Faktoren interessieren Weber dabei besonders: Die Eigengesetzlichkeiten innerhalb der administrativen Sphäre und die ökonomische Entwicklung, und zwar in wechselseitiger Bedingtheit; einerseits hat der rationale Anstaltsstaat mit seiner Rechtssicherheit und Berechenbarkeit den Kapitalismus maßgeblich gefördert, andererseits gleicht sich die staatliche Strukturform und Funktionsweise der kapitalistischen Ökonomie an: Der moderne kapitalistische Betrieb benötigt für seine Existenz eine Justiz und Verwaltung, deren Funktionieren rational kalkuliert werden kann, genauso wie man die voraussichtliche Leistung einer Maschine berechnen kann, während der moderne Staat selbst zu einem "Betrieb" und wie eine Fabrik organisiert wird. WEBER diagnostiziert dabei eine "soziologische Verwandtschaft" zwischen **Kapitalismus und Bürokratie**, die einander wechselseitig geprägt und befördert haben. Die Erfolgsgeschichte des modernen Staates ist für WEBER eine Erfolgsgeschichte des Beamtentums. Für den Vormarsch der Bürokratie

sind deren Strukturprinzipien ausschlaggebend: Präzision, Schnelligkeit, Berechenbarkeit, Hierarchie, Arbeitsteilung, Effektivität, wobei – wie Anter ausführt – bereits Hegel auf die Prinzipien der Hierarchie und Verantwortlichkeit sowie Arbeitsteilung und Zentralisation als entscheidend für die Wirksamkeit des Staatsinteresses hingewiesen hat³⁸. Die Überlegenheit des Rationalen, Schnelleren, Präziseren, Effektiveren zeigt sich bei Weber am deutlichsten in seiner Bewertung der Bürokratie. Als entscheidenden Grund für deren Vordringen sieht er die technische Überlegenheit gegenüber allen nichtbürokratischen Organisationsformen; die Überlegenheit ist aber letztlich nicht eine absolute, sondern eine technische, da das Maschinelle nicht das Rationale oder Effektive schlechthin ist, sondern nur das Rationalere oder Effektivere im Vergleich zum nicht-mechanischen. Webers Sicht des Staates als Maschine sowie seine These der Unaufhaltsamkeit der Mechanisierung stehen im Kontext seiner Interpretation des Staates als Bestandteil des okzidentalen Rationalisierungsprozesses; nach seinem Verständnis vollzieht sich die staatliche Entwicklung im engen Zusammenhang mit der Technik, die einerseits den Staat prägt und andererseits selbst vom Staat beeinflusst wird.

Das Zusammenwirken von Maschinenteilen erfolgt nach Weber nach menschlich gesetzten Regeln im gleichen Sinn wie das Zusammenwirken menschlicher Arbeiter in einer Fabrik; ein kalkulierter psychischer Zwang halte den Menschen im Gesamtmechanismus fest, der Betrieb erscheint als der Ort eines technisch funktionierenden

³⁸ Und zwar v.a. im § 290 seinen Grundlinien der Philosophie des Rechts: "... In dem Geschäfte der Regierung findet sich gleichfalls die *Teilung der Arbeit*.... Aber dadurch kann auch alles wieder von oben und von der ministeriellen Gewalt ausgehen und die Geschäfte... zentralisiert sein" sowie im § 295: "Die Sicherung des Staates und der Regierten gegen den Mißbrauch der Gewalt von seiten der Behörden und ihrer Beamten liegt einerseits unmittelbar in der Hierarchie und Verantwortlichkeit..." [Hegel, G.W.F.: Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse, 2. Aufl., 1989, Suhrkamp, Frankfurt/Main, hier S. 459 f und 463.

Handelns, welches man ebenso berechnen kann wie das technische Funktionieren einer Maschine. WEBER interessiert sich v.a. für die Konsequenzen der Mechanisierung und Disziplinierung im Betrieb, daß nämlich der psychophysische Apparat des Menschen gänzlich den Anforderungen der Maschine angepaßt und unter planvoller Zerlegung in Funktionen einzelner Muskeln und Schaffung einer optimalen Kräfteökonomie den Bedingungen der Arbeit entsprechend neu rhythmisiert wird³⁹. Diese Mechanisierung des Handelns ist dabei keineswegs in ihren Auswirkungen auf den Betrieb beschränkt, sondern ist auch im staatlichen bürokratischen Apparat zu beobachten, der nach dergleichen Regeln funktioniere, denn der "ökonomische Großbetrieb" ist neben dem Militär der große Erzieher zur Disziplin. Der moderne Staat ist im gesellschaftswissenschaftlichen Sinne ein Betrieb, genauso wie eine Fabrik; der Betrieb ist ein kontinuierliches Zweckhandeln bestimmter Art: Der entscheidende Moment ist, daß das Herrschaftsverhältnis in staatlicher Bürokratie und ökonomischem Betrieb gleichartig bedingt ist, und daß in beiden Fällen die Arbeiter bzw. Beamten von den sachlichen Betriebsmitteln getrennt sind. Webers These des Staates als Betrieb beruht also auf herrschafts- und staatssoziologischen Kriterien; der Begriff des Betriebs beansprucht eine empirische Beschreibung der staatlichen Wirklichkeit. Das gilt einerseits für den Typus des zweckhaften und technischen Handelns, andererseits

³⁹ die Analyse von betrieblichen Arbeitsprozessen war der Ausgangspunkt für das sog. "*scientific management*" von F. W. Taylor und der Beginn der Managementforschung: Neben der konsequenten Anwendung betrieblicher Arbeitsteilung auf Basis systematischer Beobachtung des Arbeitsablaufs mit dem Ziel höherer Leistung ist Scientific Management geprägt durch Trennung von Planung und Ausführung, systematische Zeitstudien, Stücklohn-Systeme, wissenschaftliche Arbeitsmethoden, Kontrolle durch das Management, funktionale Organisation, leistungs- und effizienzorientiertes Denken. Taylor versuchte mit diesem Ansatz Spezialisierungsvorteile für die Mehrung des Wohlstands von Unternehmer und auch Arbeitnehmer zu erzielen, und zwar durch Arbeitsteilung in einfache, leicht erlernbare, repetitive Tätigkeiten. Von Kritikern wird der Begriff "Taylorismus" als Synonym für Entfremdung des Menschen von seiner Arbeit, Bestimmung des Arbeitsablaufs durch die Technik und Sinnentleerung der Tätigkeiten verwendet; Taylor

für die bürokratisch-rationale Herrschaftsstruktur. Sowohl der Staat als auch der Betrieb funktionieren nach gleichen Prinzipien. Die Mechanisierung führt nach Weber zu einer Anpassung menschlichen Handelns an die Maschine und zur Disziplinierung der in einem staatlichen wie wirtschaftlichen Betrieb tätigen Menschen mit allem Reglementiertsein, Eingeengtsein der Arbeitsverfassung im modernen Staat. Weber sieht die perfekte Staatsmaschine mit all ihren unheilvollen Tendenzen fatalistisch: Die Mechanisierung ist gleichbedeutend mit Freiheits- und Individualitätsverlusten, Autoritarismus und Ordnungssucht, der Mensch läuft Gefahr zu einem Teil der Maschine zu werden. Die Ambivalenz der Betrachtung WEBERS äußert sich darin, daß er einerseits in der etatistischen Tradition steht, die an der Funktionalität und Effizienz des Staates interessiert ist, andererseits in der anti-etatistischen Tradition, die sich am Wertmaßstab der Individualität und an der Frage der charakterologischen Konstitution des Einzelnen orientiert. WEBERS Diagnose, daß die Mentalitäten und Handlungstypen, welche durch die Funktionsweise der Maschine und die Struktur des Betriebs geprägt werden, eine Orientierung an Ordnung und Disziplin nach sich ziehen, hat entscheidende Relevanz für politisches Handeln und staatliche Strukturen.

Damit gewinnt seine Interpretation des Staates als Maschine und als Betrieb nicht zuletzt eine politikwissenschaftliche Dimension⁴⁰: WEBER zeichnet übrigens ein skeptisches Bild des Verhältnisses zwischen Staat und Demokratie, denn für ihn ist der Staat ein "Herrschaftsverhältnis, während die Demokratie die "Minimisierung der Herrschaftsgewalt ist..."

selbst sah zwar dieses Problem, stellte aber das Streben der Arbeitnehmer nach höheren Löhnen in den Vordergrund. (Quelle: www.wirtschaftslexikon24.net).

⁴⁰ Anter, Andreas : Max Webers Theorie des modernen Staates: Herkunft, Struktur und Bedeutung, 2. Aufl., Duncker & Humblot, Berlin, 1996 (Beiträge zur politischen Wissenschaft, Bd.82), S. 172 ff.

und "...Demokratisierung wiederum ein Prozeß, der "auf Minimisierung der Herrschaft" abzielt. Er hält die Demokratie in ihrem Wortsinn gar für eine Illusion, denn das Volk in einer Massendemokratie "verwaltet" nie selbst, sondern wird vielmehr verwaltet und hat nur die Chance, den Modus des Herrschens zu bestimmen und die Regierenden auszuwechseln. In einem Massenstaat ist die Verwaltung eine anonyme Maschine, dort herrscht nur noch die Bürokratie. Das Denken Webers über Staat und Demokratie ist ein Denken im Angesicht von Herrschaft, ja die Demokratie ist in seinem Verständnis ein Herrschaftsverhältnis.

Webers herrschaftsbezogenes Demokratieverständnis ist untrennbar mit einer anderen staatssoziologischen Größe verbunden, und zwar mit der Bürokratie; diese ist für ihn *"...eine unvermeidliche Begleiterscheinung der modernen Massendemokratie im Gegensatz zu der demokratischen Selbstverwaltung kleiner homogener Einheiten."* Diese quantitative Komponente ist für Weber entscheidend; In größeren Staaten bedingen Demokratie und Bürokratie einander: Im Prozeß der Demokratisierung und quantitativem Anstieg der Staatsaufgaben im Zuge der Durchsetzung der Sozialstaatlichkeit werden auch die Ansprüche an die staatliche Verwaltung gesteigert, was zur Vergrößerung und Differenzierung des Verwaltungsapparates und zwangsläufig zur Förderung der Bürokratisierung und Festigung der Bürokratieherrschaft führt. Zwei Fragestellungen beschäftigen dabei Weber im Hinblick auf das Verhältnis von Staat, Demokratie und Bürokratie: Wie kann man die Übermacht der Bürokratie in die Schranken weisen? Wie ist Demokratie überhaupt möglich? Antwort: Eine "plebiszitäre Führerdemokratie" stärkt erstens die Demokratie, hält zweitens die Bürokratie in Schach und drittens garantiert und sichert sie die Führerauslese; zusammenfassend bedeutet Demokratie für Weber ein Problem, die Bürokratie hingegen ein Schicksal der modernen Staatlichkeit des

Abendlandes⁴¹. Weber interessiert aber nicht die Entstehung des Staates an sich, sondern vielmehr dessen spezifische Strukturform und funktionsweise, also die Bürokratie. Die Geschichte des modernen Staates ist für ihn die Geschichte der bürokratischen Verwaltung, wenn er meint⁴²:

*"...Die Entwicklung "moderner" Verbandsformen auf allen Gebieten ... ist schlechthin identisch mit Entwicklung und stetiger Zunahme der b u r e a u k r a t i s c h e n Verwaltung: ihre Entstehung ist z.B. die Keimzelle des modernen okzidentalischen Staats..."*⁴³.

3.2.2. Legale Herrschaft und bürokratischer Verwaltungsstab

In vorliegender Arbeit interessieren v.a. die Ausführungen Webers über den bürokratischen Verwaltungsstab, der sich für ihn als *"kontinuierlicher regelgebundener Betrieb von Amtsgeschäften"*⁴⁴ darstellt sowie seine Handlungsweisen und Grundprinzipien; Weber, der sich u.a. mit verschiedenen Typen legitimer Herrschaft beschäftigt hat, unterscheidet zunächst: Legitimität kraft rationalen Charakters (und nennt diese legale Herrschaft), kraft traditionellen Charakters (entsprechend: traditionale Herrschaft) sowie kraft charismatischen Charakters (entsprechend: charismatische Herrschaft). Hier interessiert lediglich die legale Herrschaft kraft Rationalität und diese beruht nach Weber *"...auf dem Glauben an die Legalität gesetzter Ordnungen und*

⁴¹ Anter, Andreas: Max Webers Theorie des modernen Staates, 2. Aufl., Duncker & Humblot, Berlin, 1996 [Beiträge zur Politischen Wissenschaft, Bd. 82], S. 83 ff.

⁴² Anter, Andreas: Max Webers Theorie des modernen Staates, 2. Aufl., Duncker & Humblot, Berlin, 1996 [Beiträge zur Politischen Wissenschaft, Bd. 82], S. 172.

⁴³ Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 4. Aufl., 1956, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1. Halbband, S. 128.

⁴⁴ Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 4. Aufl., 1956, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1. Halbband, S. 125.

des Anweisungsrechts...", wobei der reinste Typus solcher Herrschaft derjenige "*...mittelst bürokratischen Verwaltungsstabs...*" ist⁴⁵.

Der reinste Typus der legalen Herrschaft ist bei WEBER der bürokratische. Er gibt aber zu, daß sich keine Herrschaft nur bürokratisch vollzieht, d.h. nicht nur durch kraft eines Kontrakts ernannte Beamte; auch der Verwaltungsstab ist nicht rein bürokratisch, weil z.B. Interessenvertreter an der Verwaltung mitbeteiligt sind, wie im Falle der Selbstverwaltung; der zentrale Moment ist aber, daß die kontinuierliche Arbeit vorwiegend durch bürokratische Kräfte gewährleistet wird und der Anteil der bürokratischen Herrschaftsformen ist im Steigen begriffen, ja die Entstehung des modernen Staates ist untrennbar mit der Geschichte des modernen Beamtentums verbunden⁴⁶. Das Entscheidende bei allen Herrschaftsverhältnissen, die auf Stabilität durch reale Unterordnung der Beherrschten beruhen ist die "*... Existenz des Verwaltungsstabes und seines kontinuierlichen, auf Durchführung der Ordnungen und (...) Erzwingung der Unterwerfung, unter die Herrschaft gerichteten Handelns.*"; um ein solches Herrschaftsverhältnis abzusichern ist eine "Organisation" vonnöten und v.a. die Loyalität des Verwaltungsstabes gegenüber dem Herrn (also z.B. einem Ressortchef, R.T.). Dies ist v.a. auch von entscheidender Bedeutung für das Verhältnis zwischen dem Herrn und dem Verwaltungsstab: Gegenüber einzelnen Beamten, die sich noch dazu solidarisch mit ihm erklären, hat der Herr eine stärkere, machtvollere Position; wenn sich aber die Mitglieder des Verwaltungsstabes "vergesellschaften" – wie es Weber ausdrückt –, d.h. nach einer planvollen Absprache geschlossen auftreten, dann ist er gegenüber

⁴⁵ Weber, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, 4. Aufl., 1956, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1. Halbband, S. 124 ff

⁴⁶ Weber, Max: *Staatssoziologie: Soziologie der rationalen Staatsanstat und der modernen politischen Parteien und Parlamente*, mit einer Einführung u. Erläuterungen hrsg. von Johannes Winkelmann, 2., durchges. u. erg. Aufl., Duncker & Humblot, Berlin, 1966, S. 99 ff.

einer obstruktiven Haltung oder bewußten Gegenaktionen, die auf Unterminierung seiner Herrschaft hinauslaufen, der Schwächere.

Damit also der "Aufstand" der Beamten gelingen kann ist zweierlei notwendig: "...planvolle Vereinbarung der Glieder des Verwaltungsstabes..." und "... Schaffung eines eigenen Verwaltungsstabes."; dies würde als bedeuten, eine noch stärkere Bürokratisierung, um eine Gegenmacht zum Herrn zu konstruieren⁴⁷. Der auf diese Weise charakterisierte Typus der Herrschaft ist nach WEBER dann verwirklicht, wenn folgende, untereinander zusammenhängende Vorstellungen gelten: Das durch Paktierung oder Oktroyierung rational, zweckrational oder wertrational orientiertes, gesatztes Recht mit dem Anspruch auf Beachtung durch die Mitglieder eines Verbandes (z.B. im Staat ist das der Bürger); die Rechtsregeln sind normalerweise in ihrem Wesen abstrakt, wobei die Rechtspflege die Anwendung dieser Regeln im Einzelfall, die Verwaltung wiederum die rationale Pflege von Interessen eines Verbandes innerhalb dieser Rechtsschranken bedeutet; es existiert ein "Vorgesetzter", der anordnet und befiehlt, seinerseits aber der unpersönlichen Rechtsordnung gehorcht und seine Befehlsgewalt an dieser Ordnung ausrichtet; die Verbandsmitglieder eben nur als Mitglieder "dem Recht" gehorchen; die Mitglieder des Verbandes (also z.B. die Mitarbeiter eines Ministeriums) sind nicht zum persönlichen Gehorsam verpflichtet, sondern gehorchen einer unpersönlichen Ordnung, und zwar innerhalb der durch diese Ordnung dem Vorgesetzten zugewiesenen, rational abgegrenzten, sachlichen Zuständigkeit⁴⁸. Daraus leitet Weber *Grundkategorien* und aus diesen dann die *Handlungsprinzipien* rationaler Herrschaft ab, die

⁴⁷ Weber, Max: Staatssoziologie: Soziologie der rationalen Staatsanstat und der modernen politischen Parteien und Parlamente, mit einer Einführung u. Erläuterungen hrsg. von Johannes Winckelmann, 2., durchges. u. erg. Aufl., Duncker & Humblot, Berlin, 1966, S. 107.

⁴⁸ Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 4. Aufl., 1956, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1. Halbband, S. 125 ff.

wegen besserer Übersichtlichkeit in Form einer Tabelle dargestellt werden sollen:

Grundkategorien rationaler Herrschaft	Handlungsprinzipien einer "Behörde"
<ul style="list-style-type: none"> • kontinuierlicher, regelgebundener Betrieb von Amtsgeschäften • mit festen Kompetenzen (Zuständigkeiten) ausgestatteter Bereich von Leistungspflichten • Zuordnung der für Amtsausübung erforderlichen Befehlsgewalten und der zulässigen Zwangsmittel • Anstellung von Personen mit einer generell geregelten Qualifikation 	<ul style="list-style-type: none"> • Prinzip der Amtshierarchie, d.h. die Ordnung fester Kontroll- und Aufsichtsbehörden (Instanzenzug) • Prinzip der Aktenmäßigkeit, d.h. Schriftlichkeit der modernen Amtsführung • Prinzip der Regelhaftigkeit (technische oder normative Regeln) • Prinzip der hauptberuflichen amtlichen Tätigkeit, die die gesamte Arbeitskraft des Beamten in Anspruch nimmt • Prinzip der vollen Trennung des Verwaltungsstabs von den Verwaltungs- und Beschaffungsmitteln • Prinzip der vollen Trennung des Amtsvermögens vom Privatvermögen und der Amtsbetriebsstätte (Büro) von der Wohnstätte

(Tab. 1.: Bürokratische Merkmale öffentlicher Verwaltung/Quelle: Eigene Darstellung nach Max Weber)

Diese Momente konstituieren für Weber in der öffentlich-rechtlichen Herrschaft den Bestand einer bürokratischen Behörde (in der

privatwirtschaftlichen den Bestand eines bürokratisches Betriebes)⁴⁹. Die Gesamtheit der bei einer Behörde tätigen Beamten mit dem entsprechenden Sachgüter- und Aktenapparat bildet dann ein "Büro". Das Amt ist "Beruf" und dies äußert sich in dem Erfordernis der Absolvierung vorgeschriebener Fachprüfungen (im Wege eines über längere Zeit dauernden Bildungsganges) und in der Übernahme einer spezifischen Amtstreuepflicht beim Amtseintritt gegen Gewährung einer gesicherten Existenz. Für die persönliche Stellung der Beamten ist entscheidend, daß er den beherrschten gegenüber meist eine spezifisch gehobene "ständische" soziale Schätzung erstrebt und genießt; seine soziale Stellung ist durch Rangordnungsvorschriften und, bei politischen Beamten, durch besondere strafrechtliche Bestimmungen für "Beamtenbeleidigungen" garantiert⁵⁰.

Zusammenfassend also ist festzustellen: Der reinste Typus legaler Herrschaft mittels bürokratischen Verwaltungsstabes ist eine Organisation, die aus Einzelbeamten (im Sinne der Monokratie) besteht, welche persönlich frei nur sachlichen Amtspflichten gehorchen, in fester Amtshierarchie, mit festen Amtskompetenzen kraft Kontrakts, also

⁴⁹ In diesem Sinne ist diese Institution in den politischen und kirchlichen Gemeinschaften erst im modernen Staat, in der Privatwirtschaft erst in den fortgeschrittensten Gebilden des Kapitalismus voll ausgebildet; und in diesem Sinne unterscheidet sie sich von den (sehr wohl auch durch Kontinuität des Betriebes und fester Kompetenz gekennzeichneten) politischen Bildungen älterer Zeit (des alten Orient oder germanischen Eroberungsreichen, in denen z.B. der Herrscher die wichtigsten Maßregeln durch, für den Einzelfall geschaffenen, Vertrauten vollzog), WuG S. 125 ff.

⁵⁰ Das starke (Selbst)bewußtsein des Beamten in der Ausübung des Amtes bzw. im Benehmen (das "Beamtengehabe" würden wir sagen) resultiert aus der tatsächlichen sozialen Stellung der Beamten und ist am höchsten normalerweise dort, wo in alten Kulturländern ein starker Bedarf nach fachgeschulter Verwaltung besteht, zugleich starke und nicht labile soziale Differenzierung herrscht und der Beamte nach sozialer Machtverteilung vorwiegend den sozial und ökonomisch privilegierten Schichten entstammt (z.B. infolge Kostspieligkeit vorgeschriebener Fachausbildung). Weber spricht hier vom Einfluß der Bildungspatente, an deren Besitz die Amtsqualifikation gebunden ist; diese steigert naturgemäß das "ständische" Moment in der sozialen Stellung der Beamten (WuG, S. 126 ff).

aufgrund freier Auslese nach Fachqualifikation angestellt abgegolten mit festen Gehältern hauptberuflich einer streng einheitlichen Amtsdziplin und Kontrolle unterliegen.

3.2.3. Rationalität und Überlegenheit der Bürokratie

Darüber hinaus handelt eine solche Verwaltungsorganisation nach dem Prinzip „*sine ira et studio*“, d.h. ohne Haß und Leidenschaft, daher ohne „Liebe“ und „Enthusiasmus“, also „ohne Ansehen der Person“. Der „Geist“ der rationalen Bürokratie ist daher Formalismus und Neigung der Beamten zu material-utilitarisch gerichteter Behandlung ihrer Aufgaben (im Sinne der Befolgung der Reglements); der Typus des rational-legalen Verwaltungsstabes ist universal anwendbar und er ist laut Weber das im Alltag Wichtige: „...*Denn Herrschaft ist im Alltag primär Verwaltung...*“. Die bürokratische Herrschaft ist dort am reinsten durchgeführt, wo das Prinzip der Ernennung der Beamten am reinsten herrscht. Kontrakts-Anstellung also freie Auslese ist der modernen Bürokratie wesentlich. Das Ausmaß der Fachqualifikation ist zwar im Wachsen begriffen, doch hat die bürokratische Herrschaft an der Spitze unvermeidlich ein mindestens nicht rein bürokratisches Element; sie ist nur eine Kategorie der Herrschaft durch einen besonderen Verwaltungsstab. Der typische "bürokratische" Beamte ist Hauptberufsbeamter. Der von einem Herrn ernannte Beamte funktioniert normalerweise, rein technisch betrachtet, exakter, weil mit größerer Wahrscheinlichkeit (gegenüber dem durch die Beherrschten gewählten Beamten) rein fachliche Gesichtspunkte und Qualitäten seine Auslese und seine Karriere bestimmen⁵¹.

Nach Weber ist die solcherart beschriebene rein bürokratische, aktenmäßige Verwaltung "*die an Präzision, Stetigkeit, Disziplin,*

⁵¹ Weber, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, 4. Aufl., 1956, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1. Halbband, S. 126 ff.

Straffheit und Verlässlichkeit ...rein technisch formal rationalste Form der Herrschaftsausübung...", wenn also "*...die bürokratische Verwaltung überall die ... formal-technisch rationalste ist, so ist sie für die Bedürfnisse der M a s s e nverwaltung... heute schlechthin unentrinnbar. Man hat nur die Wahl zwischen "Bürokratisierung" und "Dilettantisierung" der Verwaltung...*". Die große Überlegenheit des bürokratischen Verwaltungsstabes äußert sich im Fachwissen, "*...dessen völlige Unentbehrlichkeit durch die moderne Technik und Oekonomie der Güterbeschaffung bedingt wird...*", mehr noch: "*Die bürokratische Verwaltung bedeutet: Herrschaft kraft W i s s e n...*" [Hervorhebungen im Original]. Über dieses Fachwissen hinaus steigert die Bürokratie ihre Machtstellung durch das sog. Dienstwissen, also die Tatsachenkenntnisse, die im täglichen "Dienstverkehr" erworben wurden bzw. "aktenkundig" sind; über dieses Wissen herrscht das "Amtsgeheimnis" als Ausdruck des Machtstrebens der Bürokratie⁵².

Jede auf Dauer eingerichtete Herrschaft bedarf einer Organisation, und zwar eines kontinuierlichen Betriebs. Für WEBER bedeutet dies in diesem Zusammenhang, daß sich "*...ein an Gehorsam gegenüber den Befehlen von Führern gewöhnter, durch Beteiligung an der Herrschaft und deren Vorteilen an ihrem Bestehen persönlich mit interessierter Kreis von Personen (...) dauernd zur Verfügung hält und sich in die Ausübung derjenigen Befehls- und Zwangsgewalten teilt, welche der Erhaltung der Herrschaft dienen...*". Charakteristisch für eine solche Organisation ist zunächst die Geheimhaltung zur Erhaltung der Herrschaft; neben Charisma oder persönlicher Autorität ist das dritte Organisationsprinzip "*...Die »Geltung« einer Befehlsgewalt (...) ausgedrückt (...) entweder in einem System gesetzter (paktierter oder oktroyierter) rationaler Regeln, welche als allgemein verbindliche Normen Fügsamkeit finden, wenn der nach der Regel dazu »Berufene«*

⁵² Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 4. Aufl., 1956, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1. Halbband, S. 128 f.

sie beansprucht. Der einzelne Träger der Befehlsgewalt ist dann durch jenes System von rationalen Regeln legitimiert und seine Gewalt soweit legitim, als sie jenen Regeln entsprechend ausgeübt wird. Der Gehorsam wird den Regeln, nicht der Person geleistet.". Diese Rationalität der Organisation findet den rationalsten Typus in der bürokratischen Verwaltung⁵³.

Die sozialen und ökonomischen Voraussetzungen der oben beschriebenen modernen Gestaltung des Amtes haben für WEBER vier grundsätzliche Momente: Neben der Entwicklung der Geldwirtschaft und eines festen Steuersystems, die Entwicklung der Verwaltungsaufgaben⁵⁴ und v.a. die **technische** Überlegenheit der bürokratischen Organisation über jede andere Form. Ein voll entwickelter bürokratischer Mechanismus bedeutet also Präzision, Schnelligkeit, Diskretion, straffe Unterordnung, Einheitlichkeit, etc. Bei streng bürokratischer, also monokratischer Verwaltung durch geschulte Einzelbeamte werden diese Elemente gegenüber rein kollegialen oder ehren- und nebenamtlichen Formen auf das Optimum gesteigert; denn kollegial organisierte Arbeit bringt Reibungen und Verzögerungen, Notwendigkeit des Kompromisses, etc. und wird dadurch unpräziser und langsamer.

⁵³ Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 4. Aufl., 1956, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1. Halbband, S. 548 ff.

⁵⁴ und zwar ihre quantitative Entfaltung, die mit Großstaat und der Massenpartei die politische Grundlage für Bürokratisierung bildeten, sodann die qualitative Erweiterung der Verwaltungsaufgaben sowie innere Entfaltung des Aufgabenkreises der Verwaltung. Dabei vollzog sich die Entwicklung nach WEBER durchaus verschieden: Im modernen Staat des Okzidents war dies entweder machtpolitisch bedingte Schaffung stehender Heere und die damit verbundene Entwicklung des Finanzwesens oder die wachsenden Ansprüche an die Verwaltung. Von rein politischen Momenten wirkt nach WEBER für wachsende Bürokratisierung besonders nachhaltig das steigende Bedürfnis der Gesellschaft nach Ordnung und Schutz auf allen Gebieten bzw. sog. "sozialpolitische" Aufgaben, die der Staat entweder von der Gesellschaft "zugeschoben" bekam oder diese aus machtpolitischen oder ideologischen Motiven usurpierte; dies war auch stark ökonomisch bedingt, wie z.B. der Grad der Entwicklung der Verkehrsmittel, als eine für die Ausdehnung der bürokratischen Verwaltung entscheidende Bedingung (WuG, S. 559 ff).

3.2.3.1. Enge Verbindung zwischen Kapitalismus und Bürokratie

Ganz interessant und symptomatisch für die Verbindung von kapitalistischer Wirtschaft und bürokratischer Verwaltung erscheint die vom WEBER gemachte Beobachtung, daß moderne kapitalistische Unternehmungen – die selbst ein Musterbeispiel an straffer bürokratischer Organisation sind – eine beschleunigte, kontinuierliche Erledigung von Amtsgeschäften von der bürokratischen Verwaltung fordern. Von dieser wird v.a. möglichste Beschleunigung des Handelns verlangt:

"...Die außerordentliche Beschleunigung in der Uebermittlung von öffentlichen Bekanntmachungen, von wirtschaftlichen oder auch rein politischen Tatsachen übt nun schon rein als solche einen stetigen scharfen Druck in der Richtung auf möglichste Beschleunigung des Reaktionstempos der Verwaltung gegenüber den jeweils gegebenen Situationen, und das Optimum darin ist normalerweise nur durch straffe bürokratische Organisation gegeben." ⁵⁵.

Die Bürokratisierung bietet v.a. das Optimum an Möglichkeiten für die Durchführung des Prinzips der Arbeitserlegung in der Verwaltung nach rein sachlichen Gesichtspunkten: Verteilung der einzelnen Arbeiten auf spezialistisch abgerichtete Funktionäre; "sachliche" Erledigung bedeutet in diesen Fällen eine Amtserledigung "ohne Ansehen der Person" nach berechenbaren Regeln. Dieses "sine ira et studio"-Prinzip *"...ist aber auch die Parole des "Marktes" und aller nackt ökonomischen Interessenverfolgung überhaupt..."* und wie es WEBER weiters treffend formuliert:

⁵⁵ Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 4. Aufl., 1956, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1. Halbband, S. 562

"...Die Bürokratie in ihrer Vollentwicklung steht in einem spezifischen Sinn auch unter dem Prinzip des »sine ira ac studio«. Ihre spezifische, dem Kapitalismus willkommene, Eigenart entwickelt sie um so vollkommener, je mehr sie sich »entmenschlicht«, je vollkommener, heißt das hier, ihr die spezifische Eigenschaft, welche ihr als Tugend nachgerühmt wird: die Ausschaltung von Liebe, Haß und allen rein persönlichen, überhaupt allen irrationalen, dem Kalkül sich entziehenden, Empfindungselementen aus der Erledigung der Amtsgeschäfte, gelingt."⁵⁶.

Zusammenfassend also gelangt man – nach obigen Ausführungen – mit WEBER zu folgender Begriffsbestimmung der bürokratischen Organisation:

"...Die rein bureaukratische, also: die bureaukratisch-monokratische aktenmäßige Verwaltung ist nach allen Erfahrungen die an Präzision, Stetigkeit, Disziplin, Straffheit und Verlässlichkeit, also: Berechenbarkeit für den Herrn wie für die Interessenten, Intensität und Extensität der Leistung, formal universeller Anwendbarkeit auf alle Aufgaben, rein technisch zum Höchstmaß der Leistung

⁵⁶ Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 4. Aufl., 1956, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1. Halbband, S. 563. Ganz entscheidend ist nach WEBER in diesem Zusammenhang zweierlei: Entweder normunterworfenen Handeln oder aber Abwägung von Zwecken und Mitteln; im Gegensatz zur Beliebigkeit und Gnade als Handlungsprämissen gewann die Forderung nach formalen Rechtsgarantien gegen die Willkür an Bedeutung; nach WEBER ist aber "...insbesondere (...) den besitzlosen Massen mit einer formalen »Rechtsgleichheit« und einer »kalkulierbaren« Rechtsfindung und Verwaltung, wie sie die »bürgerlichen« Interessen fordern, nicht gedient. Für sie haben naturgemäß Recht und Verwaltung im Dienst des Ausgleichs der ökonomischen und sozialen Lebenschancen gegenüber den Besitzenden zu stehen, und diese Funktion können sie allerdings nur dann versehen, wenn sie weitgehend einen unformalen, weil inhaltlich »ethischen«, (»Kadi«-)Charakter annehmen.". [(vgl. WuG, S. 565; erscheint mir sehr wichtig, dieser "ausgleichende" Moment als Forderung an eine demokratische öffentliche Verwaltung, die sich nach Bedürfnisbefriedigung als Handlungsprinzip richten soll)].

vervollkommenbare, in all diesen Bedeutungen: formal rationalste, Form der Herrschaftsausübung".⁵⁷.

3.3. Bürokratische Organisation österreichischer Verwaltung

Der Sinn der Organisationsbildung ist die Arbeitsteilung, also die Verteilung von Aufgaben auf Organisationsmitglieder; innerhalb der einzelnen Verwaltungszweige führt diese Arbeitsteilung und insb. Spezialisierung tendenziell zur Bildung gesonderter Verwaltungseinheiten, also einer Ausgliederung, und innerhalb von Verwaltungseinheiten zu einer Untergliederung, also zur Bildung von Abteilungen. Mit der wachsenden horizontalen Gliederung kommt es oft zu vertikalen Gliederungen, also einer Unterscheidung in Ausführungsstellen und Leitungsstellen, sogar zu Bildung von vielen hierarchischen Ebenen, allein aus dem Grund, weil jede Arbeitsteilung Koordinationsbedarf erzeugt⁵⁸. Wichtige Begriffspaare in diesem Zusammenhang sind Konzentration/Dekonzentration und Zentralisation/Dezentralisation; Konzentration bedeutet die Zusammenfassung der gesamten staatlichen Verwaltung in einem einzigen monolithischen Staatsministerium; Dekonzentration heißt, daß die Verwaltungsaufgaben auf untergeordnete Verwaltungsstellen aufgeteilt werden.

Die österreichische Verwaltung ist in hohem Grad dezentriert, d.h. die durchzuführenden Verwaltungsaufgaben sind überwiegend auf die nachgeordneten Dienststellen übertragen worden; die Zentralstellen haben v.a. leitende und koordinierende Funktionen. Der Zweck der Dekonzentration ist die Spezialisierung, wobei es in der Praxis zu Mischformen zwischen einem Gebietsorganisationsmodell und einem

⁵⁷ Weber, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, 4. Aufl., 1956, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1. Halbband, S. 128.

⁵⁸ Rauschauer Bernhard/Kazda, Wolfgang, *Organisation der Verwaltung in*: Wenger, Karl (Hg.): *Grundriß der Verwaltungslehre*, Böhlau Verlag, Wien-Köln, 1983, S. 143.

Aufgabenorganisationsmodell kommt. Darüber hinaus unterscheidet man zwischen horizontaler und vertikaler Konzentration bzw. Dekonzentration; letztere verlagert die Aufgaben auf obere Ebenen der Verwaltungshierarchie, wie z.B. ein Bundesministerium, erstere wiederum auf untere Ebenen, z.B. Bezirkshauptmannschaften. Von Zentralisation spricht man, wenn alle Fäden der Verwaltungsvielfalt in einer Hand zusammenlaufen, wenn also alle dezentrierten Verwaltungseinheiten unter der Leitung eines Superministeriums stehen; Dezentralisation bedeutet, daß es mehrere Zentralstellen und mehrere selbständige Verwaltungseinheiten, insb. Selbstverwaltungseinrichtungen gibt; die österreichische Verwaltung ist in hohem Maße dezentralisiert, bereits das föderale System gebietet die Dezentralisation⁵⁹.

3.3.1. Die Beziehungen zwischen den Verwaltungseinheiten:

Der wichtigste Ordnungsgesichtspunkt innerhalb der Vielfalt von Verwaltungseinheiten ist die an den obersten Organen des Bundes und der Länder orientierte Gliederung in Verwaltungszweige in Verbindung mit der hierarchischen Strukturierung innerhalb der Verwaltungszweige; dies bedeutet, daß die meisten Verwaltungseinheiten in einen **Leitungszusammenhang** eingebunden sind, d.h. sie befinden sich als "nachgeordnete Dienststellen" unter der Leitung eines obersten Organs. Diese Leitungsbefugnis umfaßt Personalhoheit, Finanzhoheit, Organisationsgewalt, Anordnungsbefugnis, Aufsichtsbezugnis, wobei bestimmte Ausnahmen bestehen, die hier nicht weiter zu verfolgen sind. Für den Bürger jedenfalls äußert sich die Leitungsbefugnis darin, daß er Beamten gegenübertritt, die an vielfältige Bestimmungen gebunden sind, wie Dienstanweisungen, Richtlinien, Erlässe, etc. Ziel solcher "Verwaltungsverordnungen" ist v.a. die Vereinheitlichung der

⁵⁹ Rauschauer Bernhard/Kazda, Wolfgang, Organisation der Verwaltung in: Wenger, Karl (Hg.): Grundriß der Verwaltungslehre, Böhlau Verlag, Wien-Köln, 1983, S. 151.

Vollziehung im Ressortbereich. Aufgrund der Arbeitsteilung und Spezialisierung besteht ein **Koordinationsbedarf** zwischen den Verwaltungseinheiten, denn es bedarf der Abstimmung von Zuständigkeiten, Aufgaben, Festsetzung von Prioritäten, etc. Dabei unterscheidet man folgende Ausprägungen von Koordination: Koordination durch Programmierung erfolgt durch Gesetze, die die Zuständigkeiten und Aufgaben der einzelnen Verwaltungseinheiten regeln; Koordination durch Rücksichtnahme fordert von Verwaltungseinheiten Berücksichtigung von Aufgaben und Zielen anderer Einheiten bzw. anderer Verwaltungsbereiche; Koordination durch Selbstabstimmung schließlich verpflichtet v.a. die obersten Organe, in einzelnen Angelegenheiten "einvernehmlich" vorzugehen bzw. die "Zustimmung" anderer Organe einzuholen. Innerhalb eines Verwaltungszweiges entscheidet aufgrund des Bundesministeriengesetzes jeweils das oberste Organ über Abstimmungskonflikte und Prioritätenfestsetzung, Koordinationskonflikte zwischen Verwaltungseinheiten verschiedener Verwaltungszweige werden i.d.R. in Besprechungen von Beamten der betreffenden Zentralstellen; Zuständigkeitskonflikte zwischen Verwaltungseinheiten verschiedener Gebietskörperschaften können durch den Verfassungsgerichtshof rechtlich entschieden werden, und zwar lt. Art 138 B-VG⁶⁰.

3.3.2. Aufbau- und Ablauforganisation:

3.3.2.1. Aufbau der öffentlichen Verwaltung

Eine Verwaltungseinheit ist eine Gesamtheit von Personal und Mitteln zur Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, die unter einer eigenen Leitung steht; die organisatorische Identität einer solchen

⁶⁰ Rauschauer Bernhard/Kazda, Wolfgang, Organisation der Verwaltung in: Wenger, Karl (Hg.): Grundriß der Verwaltungslehre, Böhlau Verlag, Wien-Köln, 1983, S. 152 ff.

Einheit ergibt sich aus konkreter Zuordnung von "Ressourcen", wie z.B. Zuordnung von Verwaltungsaufgaben zu einzelnen Ressorts durch Gesetz, Zuordnung von Planstellen zu einem Ressort lt. Stellenplan (dem Budget beigefügt), unveröffentlichten Erlässen und Geschäftseinteilungen, etc. Der innere Aufbau von Verwaltungseinheiten, also die Ablauforganisation ist formal durch das Ausmaß der Spezialisierung, durch Abteilungsgliederung und durch das Leitungssystem bestimmt; eine größere Zahl von spezialisierten Ausführungsstellen wird in Abteilungen gegliedert, diese Gliederungen können wiederum zu größeren Einheiten zusammengefaßt werden und schließlich in ein Leitungssystem eingebunden sein – so entsteht ein hierarchisches System. Die formale Struktur kann in Form von sog. Organigrammen dargestellt werden, die materielle Struktur ist Gegenstand von "Geschäftseinteilungen" (die im jährlich erscheinenden Amtskalender zusammengefaßt werden)⁶¹.

Das Leitungssystem kann folgende Formen annehmen: Einliniensystem, bei dem jede Gliederungseinheit nur einen unmittelbaren Vorgesetzten hat, Mehrliniensystem, mit zwei/mehreren Vorgesetzten, die nach fachlichen Gesichtspunkten zuständig sind, und Matrixsystem, in dem linienförmige Unterordnungen mit projektbezogenen Unterordnungen verbunden sind. In der österreichischen Verwaltungsorganisation dominiert das Einliniensystem, dessen Vorteile in der Einheit der Verantwortung sowie bei Erledigung standardisierter Verwaltungsaufgaben liegen: An der Spitze einer Verwaltungseinheit steht meistens ein einzelner Amtsleiter, man spricht von einem monokratischen System. Das Liniensystem wird oft bei den Zentralstellen zu einem Stab-Liniensystem erweitert, was bedeutet, daß den obersten Funktionsträgern außerhalb der Linienorganisation eingerichtete Leitungshilfsstellen zur Seite gestellt werden. Im

⁶¹ Rauschauer Bernhard/Kazda, Wolfgang, Organisation der Verwaltung in: Wenger, Karl (Hg.): Grundriß der Verwaltungslehre, Böhlau Verlag, Wien-Köln, 1983, S. 141 ff.

weitesten Sinne handelt es sich dabei um einer Behörde/einem Sektionschef zugeteilte Schreibkräfte, Fahrpersonal, etc., im engeren Sinne um die sog. "Ministersekretäre", also fachlich-beratende und unterstützende Leitungsassistenten, die lt. Geschäftseinteilung "Dienst um die Person des Bundesministers" versehen. Weitere Ergänzungen erfährt das Liniensystem durch diverse Projektgruppen, Beiräte, Kollegien, Kommissionen, bzw. Teams, die vorwiegend spezielle oder befristete Planungs- und Koordinationsaufgaben erfüllen.

Dem Liniensystem entspricht die Vorstellung einer Befehls- und Gehorsamsbeziehung im Unterordnungsverhältnis, also eines "formalisierten Dienstwegs" vom Amtsleiter über die Leiter der einzelnen Untergliederungen bis zu den Sachbearbeitern, was bedeutet, daß dem Funktionsinhaber grundsätzlich nur der Zugang zum unmittelbar Vorgesetzten offen steht, während Weisungen prinzipiell nur dem jeweils unmittelbar Nachgeordneten erteilt werden dürfen. Seine praktische Bedeutung entfaltet solche hierarchische Ordnung erst mit den auf eine Verwaltungseinheit zukommenden Aufgaben und diese sind zunächst Aufgaben des Amtsleiters; die Grundlage der Verteilung der Aufgaben innerhalb einer Verwaltungseinheit ist die von diesem erlassene Geschäftseinteilung, die den einzelnen Untergliederungen bestimmte "Materien" zuteilt. Damit verpflichtet eine solche Zuteilung den Leiter einer Untergliederung für eine unselbständige Erledigungsvorbereitung und –durchführung der in diesem Rahmen anfallender Geschäfte Sorge zu tragen; die Materienzuständigkeit ermächtigt jedoch nicht zur endgültigen Geschäftsentscheidung, die Approbationsbefugnis basiert auf der Gesamtverantwortung des Amtsleiters, denn ihm ist grundsätzlich jeder Erledigungsentwurf zur Unterschrift vorzulegen. Grundsätzlich deshalb, weil es Ausnahmeregelungen gibt, die bewährten Beamten diese Approbationsbefugnis im Sinne von Delegation für bestimmte Geschäftsfälle übertragen.

Das Liniensystem mit seinem formalen Rahmen bietet zwar ausreichende Grundlage für eine Koordination innerhalb einer Verwaltungseinheit; es gibt aber auch andere Koordinationsinstrumente, wie z.B. Weisung, Selbstabstimmung in Form von verbindlichen Absprachen zwischen den Betroffenen Abteilungen, Programme in Form von allgemeinen Richtlinien und Pläne in Form systematisch entwickelter Zielbestimmungen zu konkreten einzelnen Aufgaben. Von entscheidender Bedeutung ist die Vorauskoordination, die tendenziell von der Organisationsspitze in zunehmender Konkretisierung zur untersten Ebene verläuft und sich durch Geschäftseinteilungen, Geschäftsordnungen, Budgetplanungen, Dienstanweisungen manifestiert, andererseits aber auch durch Koordination durch Programmierung ihre Erweiterung erfährt, d.h. generelle, von Leitern einzelner Gliederungen erlassene, Richtlinien. Eine Sonderstellung zwischen Selbstabstimmung und Weisung sowie zwischen formeller und informeller Organisation stellen "Mitarbeiterbesprechungen" dar, der Zielformulierung für die jeweilige Organisationseinheit sowie der Festsetzung von Prioritäten dienen.

3.3.2.2. Die Verwaltungsabläufe

Die Ablauforganisation ist der dynamische Aspekt der Verwaltungsorganisation: Regelungen des raum-zeitlichen Ablaufs der Funktionen in einer Verwaltungseinheit werden v.a. in der Kanzleiordnung getroffen; der Ablauf erfolgt in folgenden Schritten:

- 1) Zunächst erhalten alle anfallenden "Geschäftsstücke" von der Kanzlei Geschäftszahlen zugewiesen und werden im "Geschäftsstücke-Index" gesammelt. Als Hülle verwendet man formalisierte Referatsbögen, auf denen der Fortgang der Behandlung vermerkt wird:

- Erledigungsentwurf-Genehmigung- Reinschrift-Beglaubigung-Ablage-Skartierung;
- 2) die Geschäftsstücke werden in der Folge grundsätzlich in der Reihenfolge des Einlangens bearbeitet, und zwar jeweils von dem nach der Geschäftseinteilung zuständigen Sachbearbeiter;
 - 3) der Sachbearbeiter verfaßt einen Erledigungsentwurf, den er abzeichnet und dem Approbationsbefugten vorlegt; die Vorlage erfolgt "im Dienstweg", was bedeutet, daß die jeweiligen Zwischenvorgesetzten den Entwurf ebenfalls abzeichnen. Der Approbationsbefugte zeichnet die Erledigung ab und holt ebenfalls "im Dienstweg" die Genehmigung des nach der Geschäftsordnung genehmigungsbefugten Vorgesetzten ein;
 - 4) die Erledigung kehrt zum Sachbearbeiter zurück und wird von diesem mit einem Kanzleiauftrag zur Schreibstelle übermittelt; dort wird die Maschinenreinschrift angefertigt und die Übereinstimmung der Reinschrift mit dem Aktenoriginal beglaubigt, wobei bei EDV-Anlagen die entsprechende Eingabe und Herstellung eines Computerausdrucks erfolgt. Die Abgangsstelle expediert die Sendung zur Post, die Kanzleileitung weist den mit einem Abschlußvermerk versehenen Akt dem Aktenlager zu.

Was die Information bzw. Anhörung anderer Gliederungen einer Verwaltungseinheit betrifft, so ist die kanzleitechnische Form dafür der sog. "Einsichtsverkehr": Mit einer Einsichtsvorschreibung weist der Approbationsbefugte die Kanzlei an, einen bestimmten Akt einer anderen Stelle vorzulegen; diese ist damit aufgefordert, den Inhalt des Aktenoriginals oder eines bestimmten Teils zur Kenntnis zu nehmen und eine schriftliche Äußerung – eine Einsichtsbemerkung – zu erstatten, wenn sie diesen Inhalt aus dem Blickwinkel ihrer Zuständigkeit abändern oder ergänzen will. Eine solche Einsichtsbemerkung ist nach den einzelnen Geschäftsordnungen oft dem Sektionsleiter zur Genehmigung vorbehalten. In der Folge kehrt der Akt wieder zum

Einsichtsvorschreibenden zurück. Außerhalb der aktenförmigen Geschäftsbehandlung erfolgt die schriftliche Kommunikation innerhalb einer Verwaltungseinheit v.a. in der Form von sog. "Dienstzetteln", d.h. Mitteilungen und Aufforderungen an Gleichrangige bzw. Nachgeordnete, oder von "Informationen", d.h. Mitteilungen an Vorgesetzte⁶².

Beurteilung:

Eine auf diese Art formalisierte und organisierte Aufbau- und Ablauforganisation von Verwaltungseinheiten wird als "**bürokratische Organisation**", also zweckrationale Form der Organisation menschlicher Arbeit und Beherrschung von Menschen in die Sozialwissenschaften bezeichnet und beschreibt die unpersönlich-zweckrationale-legale Herrschaftsorganisation als charakteristisch für den modernen Staat⁶³. WEBER hatte hier allerdings keine Prinzipien zur Optimierung betrieblicher Führung aufgestellt, sondern lediglich durch sein Bürokratiemodell zu erklären versucht, daß sie die formal reinste Form der Herrschaftsausübung sowohl im Staat als auch in der Wirtschaft, Kirche, etc. ist. Dabei hat der Kapitalismus in der Entwicklung und Ausbildung der bürokratischen Strukturen mitgewirkt, und zwar durch seine Konzentration auf Rechenhaftigkeit, Genauigkeit, Stabilität, Effizienz, etc. Andererseits wurde die Bürokratie aber auch als Synonym für Ineffizienz, für pedantisches, engstirniges Handeln gesehen. Gegen diese Hemmnisse jeglicher Veränderungsprozesse entstanden gegenreformatorische Bewegungen, wie New Public Management, Lean Management, etc.; diese wollen ein Gleichgewicht zwischen Regelmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Bürgernähe herstellen, wobei das Prinzip der Kundenorientierung im Vordergrund steht. Für eine geordnete Verwaltung bleibt aber das bürokratische System in

⁶² Rauschauer Bernhard/Kazda, Wolfgang, Organisation der Verwaltung in: Wenger, Karl (Hg.): Grundriß der Verwaltungslehre, Böhlau Verlag, Wien-Köln, 1983, S. 156 ff.

⁶³ Rauschauer Bernhard/Kazda, Wolfgang, Organisation der Verwaltung in: Wenger, Karl (Hg.): Grundriß der Verwaltungslehre, Böhlau Verlag, Wien-Köln, 1983, S. 172 f.

seinem positiven Gehalt⁶⁴ eine unverzichtbare Grundlage. Bürokratische Regelhaftigkeit entspricht dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (sonst würde Willkür herrschen, wie es Weber ausdrückt)⁶⁵. Es herrscht also die abstrakte Vorschrift und sie führt ein autonomes Dasein zwischen Zweck und seiner Verwirklichung. Der moderne Rechtsstaat – in dem sich der Bürger auf den Grundsatz der Gleichbehandlung beruft – ist notwendig ein bürokratischer Staat, d.h., daß die Bürokratie, trotz vieler negativer Seiten, das wirksamste System des Vollzugs der staatlichen Herrschaft ist.

Dies gilt auch, je größer die Verwaltungseinheit, je mehr Anforderungen an sie herangetragen werden; deshalb ist die Bürokratie "...unser unausweichliches Schicksal ..." und es geht nur darum "...ihre Nachteile möglichst zu verringern"⁶⁶.

⁶⁴ Es ist hier nicht der Ort, eine Gegenüberstellung der Positiva und Negativa der bürokratischen Organisation weiter auszuführen; angemerkt seien lediglich positive Eigenschaften der Bürokratie wie Effektivität, Objektivität, Richtigkeit, Standardisierung bzw. Eigenarten der Bürokratie bei Morstein MARX, die er als negativ ansieht: Unpersönlichkeit, Selbstisolierung, Geheimhaltung, Solidarität (im Sinne vom Corpsgeist), Beharren auf Überkommenem, Bequemlichkeit und Umständlichkeit (zit. nach THIEME, Verwaltungslehre, S. 116 f). Ähnliche Eigenschaften bestätigt auch Titscher in seiner Untersuchung des österreichischen Unterrichtsministeriums aus dem Jahre 1975: Er kam zu dem Schluß, daß z.B. das Innovationspotential der Verwaltungsorganisation vom starren Beamtenchema zugedeckt wird und sich zusätzlich noch durch die Arbeitsorganisation nur schwer entfalten kann; damit im Zusammenhang fehlte es im untersuchten Ministerium an einer klaren Definition der Organisationsziele, vielmehr werden diese durch kurzfristige Aufgabensetzung kachiert. Ein Ursachenbündel ist laut Titscher dafür verantwortlich, und zwar überholte rechtliche Bestimmungen, Gesetzesflut, die jede Neustrukturierung erschwert, mangelhafte Kenntnis der eigenen Situation aufgrund des Fehlens von Daten/Informationen, etc. (vgl. Titscher, Stefan: Struktur eines Ministeriums: eine verwaltungssoziologische Studie zur Ministerialbürokratie, Österr. Bundesverlag, Wien, 1975, S. 148 ff.).

⁶⁵ Wimmer, Norbert: Dynamische Verwaltungslehre. Ein Handbuch der Verwaltungsreform, Springer-Verlag, Wien/New York, 2004, S. 161 f.

⁶⁶ Thieme, Werner: Verwaltungslehre, 3. völlig neubearb. Aufl., Carl Heymanns Verlag, Köln-Berlin-Bonn-München, 1977, S. 115 f.

4. Organisation und Technikeinsatz

4.1. Determinanten staatlicher Techniknutzung

Eine wichtige Voraussetzung für den Technikeinsatz und die Techniknutzung ist die Existenz von Artefakten, die von Menschen hergestellt werden; die Artefakte werden im Rahmen eines zweckorientierten Handelns benutzt und in Verfahren verschiedener Art eingesetzt. Sozialwissenschaftlich relevant wurde die Techniknutzung erst in dem Moment, als die Technik zu einem gesellschaftlichen Realphänomen wurde: Ihr Einfluß auf die menschliche Arbeitswelt, Risikopotentiale, deren wirtschaftliche Bedeutung, etc. wurden in öffentlichen Diskursen thematisiert; dabei ging es v.a. um das Verhältnis zwischen technikimmanenten und außerhalb technologischer Entwicklung liegenden Triebkräften, wobei der Staat bzw. die Politik nur einen von vielen beeinflussenden externen Faktoren darstellt. Bis in die 1980er Jahre stand im Mittelpunkt der Diskurse die Technik als unabhängige Variable, d.h. man betrachtete eher die sozioökonomischen Folgen der technologischen Entwicklung; ab 1980er Jahren dominierte die Sicht der Technik als abhängige Variable: Die sozialen Faktoren standen im Mittelpunkt des Interesses.

Die moderne Technik entwickelte sich innerhalb geschichtlicher Phasen: Ende des 18. Jh. waren Mechanisierung und fabrikmäßige Organisation der Produktion Charakteristika der industriellen Revolution; die zweite Phase setzte mit der Erfindung des 4-Takt-Verbrennungsmotors 1876; die jüngste Welle nach dem 2. WK ist schließlich durch die Entwicklung der modernen Informations- und Kommunikationstechnologien gekennzeichnet, was u.a. heißt, daß politische Entscheidungsprozesse durch die Nutzung moderner Telekommunikation und Massenmedien beeinflusst sind. Seit dem Technologisierungsschub des 19. Jh. wurde die Technik als reales Phänomen erstmals zum Thema wissenschaftlicher Diskurse: Fortschrittsoptimisten gingen von einer

Vorstellung einer friedlichen Nutzung der Technik aus, pessimistische Stimmen betonten ab den 1950er Jahren wiederum die autonome Kraft der Technik, der sich der Mensch nicht entziehen kann; im Sinne dieses Technikdeterminismus sah man die technologische Entwicklung als endogen bestimmt, d.h. einer eigenen, ihr immanenten Logik folgend. Diese Vorstellung von der Eigendynamik der Technik, die der menschlichen Steuerung unzugänglich ist und ihren eigenen Impulsen folgt, wurzelt nach **Mayntz** – auf die sich die Ausführungen beziehen – im Realitätsmythos der Aufklärungszeit: Es wurde nämlich angenommen, daß auf jede Frage nur *eine beste* Lösung gibt ("one best way"), d.h. dem Forscher im Person des Ingenieurs erschien die Entwicklung eines technischen Prototyps als gerade zu seiner Zeit bestmögliche Lösung eines technischen Problems.

Als Gegensatz zu oben beschriebenen Annahmen finden sich die neoklassische und marxistische Auffassung, die von einer ökonomischen Determinierung der technischen Entwicklung ausgehen: Die Technik als Produktivkraft steht als die entscheidende Triebkraft hinter der allgemeinen Erwerbsorientierung des nach Profit strebenden Kapitals. Die kontinuierliche Entwicklung und Ausweitung der (Produktions)Technik wird zudem als ein Prozeß der Kontrolle über die Arbeitskräfte gesehen; in der neoklassischen Variante dieses ökonomischen Determinismus ist die Technologisierung eine Konsequenz der auf den Nachfragemärkten vorhandenen Bedürfnissen nach Gütern und Dienstleistungen. Die neuere sozialwissenschaftliche Forschung nimmt – in der Ablehnung aller deterministischer Ansätze – eine Mittelposition ein, in der sowohl interne als auch externe Faktoren über den technischen Fortschritt entscheiden⁶⁷.

⁶⁷ Mayntz, Renate: Triebkräfte der Technikentwicklung und die Rolle des Staates, in: Simonis, Georg u.a. (Hg.), Politik und Technik. Analysen zum Verhältnis von technologischem, politischem und staatlichem Wandel am Anfang des 21. Jh., PVS Sonderheft 21/2000, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 2001, S.3 ff.

Im Zusammenspiel interner, externer, sozialer, ökonomischer, etc. Faktoren herrscht aber keineswegs Gleichgewicht. Die artikulationsfähige Nachfrage in der Erfindungsphase einer neuen Technik spielt eher eine geringe Rolle, in den späteren Phasen wächst sie aber: Zunächst basiert die marktförmige Nachfrage auf utopischen Vorstellungen der Erfinder/Konstrukteure von der möglichen Nützlichkeit der technischen Artefakte; später, in der Gestaltungsphase werden neben wissenschaftlichen Interessen auch kulturelle wirksam, und zwar ingenieurwissenschaftliche Konstruktionstraditionen als "Regeln der Kunst". Der Nachfragefaktor wird erst dann bedeutsam, wenn sich künftige Anwender selbst als solche artikulieren; dem Motiv der Profitmaximierung wird dabei keine überragende Rolle zugewiesen, weil a priori die ökonomischen Konsequenzen einer technischen Innovation kaum absehbar sind. Es wird allerdings nicht bestritten, daß die allgemeine Profitorientierung eine wichtige Triebkraft der technologischen Entwicklung bleibt, die ökonomisch bedingte Nachfrage schlägt erst in der Wachstumsphase einer neuen Technik voll durch, zunächst aber sind bestehende Systeme billiger und sicherer als die mit zwangsläufigen Risiken und Mängel behaftete neue technische Innovation; d.h. das Neue wird als ein Mittel angesehen, bereits Bestehendes auszubauen und zu verbessern (diese Feststellungen sind wichtig, denn dies wir uns noch beim Thema "Büroautomation", etc. beschäftigen, R.T.)⁶⁸.

Entscheidend für die technische Entwicklung waren zunächst die politischen, rechtlichen und institutionellen Fortschritte in Europa des 18./19. Jh.: Der aufkommende Verfassungs- und Rechtsstaat, Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen für die Entwicklung privater Initiative sowie allgemeine Entwicklung in Richtung der Rationalisierung

⁶⁸ Mayntz, Renate: Triebkräfte der Technikentwicklung und die Rolle des Staates, in: Simonis, Georg u.a. (Hg.), Politik und Technik. Analysen zum Verhältnis von technologischem, politischem und staatlichem Wandel am Anfang des 21. Jh., PVS Sonderheft 21/2000, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 2001, S. 11 f.

von Politik und Wirtschaft, die z.B. beim Max Weber eine Rolle spielt. Der zweite entscheidende Faktor für die Technikentwicklung – das Profitstreben des modernen kapitalistischen Unternehmers – konnte sich dann innerhalb dieses institutionellen Rahmens entfalten. Außerhalb von ökonomischen Interessen sind für den technischen Fortschritt auch politische Interessen und die Interessen der organisierten und nach Geld, Reputation und Einfluß strebender Wissenschaft⁶⁹.

Mit der Entstehung moderner Nationalstaaten und Erweiterung der Staatsaufgaben stimulierte der Staat die wirtschaftliche Nachfrage durch intensive Förderung technischer Systeme und sogar durch Übernahme in Eigenregie. Der Einfluß des Staates auf die Technikentwicklung impliziert also ein bestimmtes Verständnis von der Rolle des Staates als Wohlfahrtsstaat, Interventionsstaat. Im Interesse dieser industrie- und wirtschaftspolitischer Ziele fördert der Staat die technologische Entwicklung nicht nur durch finanzielle Anreize, sondern wendet als Instrument die staatliche Nachfrage nach konkreten

⁶⁹ Jede konkrete Technikentwicklung bleibt natürlich an einen bestimmten Wissensstand, an einen - wie es Giovanni DOSI formuliert - "technology pool" gebunden und dieser hängt wiederum vom jeweiligen Stand der Grundlagenforschung ab. Dabei bleibt beim Übergang von dieser zur angewandten Forschung sowie von der technischen Innovation zur kommerziellen Nutzung ein Spielraum für Auswahlhandlungen, d.h. die Technikentwickler haben mehrere Möglichkeiten bei der Transformation von Wissen in konkrete technische Anwendungen; der Technikdurchsetzungsprozeß verläuft dabei mehrstufig als Selektionsprozeß, bei dem an mehreren Schnittstellen Verzweigungen auftreten, die sich u.a. daraus ergeben, daß die Technik ihrerseits mehr als nur eine Anwendung erlaubt. Nach dem Konzept der sog. "technological trajectories" von DOSI bestimmen an diesen Verzweigungen ökonomische, politische und kulturelle Kräfte die Wahl der Richtung in der Entwicklung technischer Artefakte: Spezifische Muster technischer Problemlösungsaktivitäten, die sich jeweils auf ein bestimmtes "technological paradigm" stützen (vgl. Dosi, Giovanni: Technological Paradigms and Technological Trajectories. A Suggested Interpretation of the Determination and Directions of Technical Change, in: Research Policy 11/1982, Vol. 3, S. 147-162; hier zitiert nach Mayntz "Triebkräfte", S. 8 f). Kritisch betrachtet würde aber dieser Ansatz die Frage nach den Bedingungen für eine

technischen Artefakten, wie z.B. Beschaffungsprogramme für Großrechenanlagen zeigen, deren ökonomische Effekte nur den heimischen Produzenten zugute kommen; über den politisch motivierten stehen aber oft andere Interessen z.B. wissenschaftlicher oder ökonomischer Art, die zueinander in Wechselwirkung stehen und die Technikentwicklung selbst wirkt auf jeden dieser Faktoren zurück. Diese Interdependenz läßt sich auch am Verhältnis zwischen Technikentwicklung und der Entwicklung des modernen Staates historisch nachzeichnen: Die Militärtechnik oder Transportwesen spielte bei der Entstehung des modernen Staates eine zentrale Rolle. Der Staat und die großen technischen Systeme stimulierten sich gegenseitig in ihrem Wachstum und ihrer Zentralisierung: Die Entwicklung von Telegraph und Telefon begünstigte z.B. die Expansion der Zentralverwaltungen und somit auch die politisch-administrative Hierarchisierung⁷⁰. Interessant erscheint, daß die großen technischen Systeme zur Hierarchisierung in der Industrie beitrugen; die anfangs positive Wechselwirkung schlägt heute in eine negative um: Der mächtige hierarchische Staat wird im Namen von Föderalismus, Regionalisierung, Dezentralisierung angegriffen. Die Abhängigkeitsbeziehung zwischen großen technischen Systemen und ihren Nutzern ist um so asymmetrischer, je weiträumiger sich Monopole erstrecken, je enger sie vernetzt und je hierarchischer sie organisiert sind⁷¹.

eingeschlagene konkrete Richtung der Technikentwicklung nicht beantworten können (ein anderer Vorschlag wird später beim Thema "Informatisierung" beschrieben).

⁷⁰ Max Weber hat diese Wechselwirkung zwischen Entstehung des modernen kapitalistischen Staates, dem Wachstum der Verwaltungsaufgaben, technischer Entwicklung und der damit verbundenen Bürokratisierung genau analysiert (vgl. Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 4. Aufl., 1956, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1. Halbband, S. 560 f.

⁷¹ Mayntz, Renate: Triebkräfte der Technikentwicklung und die Rolle des Staates, in: Simonis, Georg u.a. (Hg.), Politik und Technik. Analysen zum Verhältnis von technologischem, politischem und staatlichem Wandel am Anfang des 21. Jh., PVS Sonderheft 21/2000, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 2001, S.13 ff.

4.2. Organisation und Innovation

Innovation bedeutet Erarbeitung und Implementierung einer Lösung, die in der Organisation bisher noch nicht realisiert wurde; diese Lösungen können z.B. in neuen EDV-Systemen, neuen Verfahren der Kostenrechnung, der Personalauswahl, neuer Organisationsstruktur, etc. bestehen. Generell spricht man dabei von Produkt- od. Angebots-, Verfahrens- und Verwaltungsinnovationen; Innovationen lösen in bestimmtem Umfang administrative Neuerungen aus, denn neue Produkte, d.h. Angebote ziehen neue Verfahren nach sich. Die Hervorbringung von Innovationen kann Flexibilität bedeuten, die einerseits auf der Fähigkeit beruht, innerhalb gegebener Lösungsalternativen schnell wählen zu können und andererseits auf der Fähigkeit, innovative Lösungen hervorbringen zu können, und zwar am besten schneller als andere Organisationen. Innovationen erfüllen zwei wesentliche Aufgaben: Einerseits leisten sie einen Beitrag zur Lösung der von der Umwelt aufgeworfener Probleme, andererseits dämpfen sie langfristig die Dynamik und Abhängigkeit in bestimmten Bereichen; dabei gibt es bestimmte Ausprägungen der Organisationsstruktur, die Flexibilität bzw. Innovationsfähigkeit begünstigen⁷².

Es gibt sehr unterschiedliche Ergebnisse in der Beurteilung von Informationstechnologien im Hinblick auf mögliche organisatorisch-strukturelle Veränderungen durch deren Einsatz in Unternehmen aber auch in den öffentlichen Verwaltungen mit ihren bürokratischen Strukturen: Die mögliche Palette reicht von der Betonung der Technikpotentiale, die weniger hierarchische und anpassungsfähigere Organisationsformen ermöglichen, über Verweise auf zusätzliche Kontrollpotentiale neuer Informationstechnologien bis zu Argumentationen, daß der Einsatz dieser Technologien eher dazu dient,

⁷² Kieser, Alfred/Walgenbach, Peter: Organisation, 4. überarb. u. erw. Aufl., Stuttgart, Schäffer-Poeschel, 2003, S. 425 f.

traditionelle, d.h. hierarchische Organisationsformen fortzuschreiben, etc. Der Gestaltung der formalen Struktur einer Organisation wird auch in der Zukunft eine Bedeutung zukommen, wenn auch nicht zentrale, denn beim Einsatz von Informationstechnologien geht es v.a. darum, die Bereitstellung und Verteilung von Informationen und den Aufbau organisationalen Wissens zu unterstützen und zu steuern; hier besteht eine enge Verbindung zwischen Informationstechnologie und formaler Organisation. Auf jeden Fall ist der Einsatz moderner Informationstechnologien zu einer Herausforderung geworden und es ist nicht auszuschließen, daß sich die Grenzen der Organisation verschieben, daß sich die Formen der Kooperation zwischen Organisationen verändern. An dieser Stelle gilt es bereits festzustellen: Informationstechnik betrifft die Technik der Informationsverarbeitung und Kommunikationstechnik die Technik des Informationsaustausches; dabei wurden ältere Informationstechniken als deterministisch wahrgenommen – man ging also davon aus, daß sie zu bestimmten organisationellen Anpassung führen würden – während moderne IuK-Technologien dagegen eher mit organisatorischen Gestaltungsspielräumen in Verbindung gebracht werden⁷³.

4.3. Automation als Rationalisierung der Büroarbeit

4.3.1. Der "Automationsbegriff" und Büromechanisierung

An dieser Stelle gilt es zunächst, einige grundlegende Bemerkungen zu Begriffen "Automation", "Büroautomation" bzw. "Verwaltungsautomation" zu machen; dabei nehme ich Anleihen beim **Pirker**⁷⁴, der u.a. – im Sinne vorhergehender Ausführungen – einen Zusammenhang zwischen Hochkonjunktur und Einführung von

⁷³ Kieser, Alfred/Walgenbach, Peter: Organisation, 4. überarb. u. erw. Aufl., Stuttgart, Schäffer-Poeschel, 2003, S. 383 ff.

Maschinen sowie deren Bedeutung für die Mechanisierung der Büroarbeit feststellt. Die bereits erwähnten großen technischen Systeme in Gestalt der Großrechenzentren waren in den ersten Phasen der Informatisierungsentwicklung im öffentlichen Sektor dominierend, was uns noch in weiterer Folge beschäftigen wird. In den früheren Phasen der technologischen Entwicklung innerhalb der Verwaltung sprach man von "Büroautomation" bzw. "Verwaltungsautomation". Dabei rückte die Komplexität der Büroautomation ins Blickfeld, die sich aus der Technologie, Funktion, Operation, Methode und Organisation ergab. Zunächst gilt es festzustellen, daß das Ziel der Automation als Produktionstechnik ist, die menschliche Arbeitskraft in den Funktionen der Bedienung, Steuerung und Überwachung von Maschinen sowie der Kontrolle der Produkte durch Maschinen zu ersetzen, und zwar so, daß vom Beginn bis zur Beendigung des Arbeitsprozesses keine menschliche Hand das Produkt mehr berührt. Wenn sich ihre Methoden auf Teilprozesse der Fertigung anwenden lassen, so spricht man von partieller Automation; wenn sie sich auf einen vollständigen Produktionsvorgang vom Rohstoff bis zum Fertigfabrikat beziehen, dann haben wir mit einer vollautomatischen Produktionsweise zu tun. Dort, wo die Methoden der Automation auf Büroarbeiten im weitesten Sinn angewandt werden, ersetzen sie den Menschen in den zunächst einfachen Tätigkeiten der Berechnung, Verbuchung, Statistik und Kontrolle der gewünschten "Information" sowie bei der Ausführung vieler damit verbundener Schreivarbeiten. Die Automatisierung ist erst dann erreicht, wenn es sich um eine Kette selbsttätig ablaufender, sich selbst regelnder Arbeitsvorgänge handelt, die frei von Unterbrechungen ist und keine Einschnitte hat, die von manuellen oder technischen Hilfsmitteln überbrückt werden müssen; und es muß noch die Fähigkeit hinzutreten, ohne menschliche Intervention und ohne menschliche

⁷⁴ Pirker, Theo: Büro und Maschine: Zur Geschichte und Soziologie der Mechanisierung der Büroarbeit, der Maschinisierung des Büros und der Büroautomation, Kyklo-Verlag, Basel, 1962 [Veröffentlichungen der List-Gesellschaft e.V., Bd. 23], S. 146 ff.

Sinnesleistungen aufgrund eingegebener Instruktionen logische Entscheidungen zu treffen. Diese Entscheidungen stellen zwar keine schöpferischen Denkleistungen dar, sind aber ein selbsttätiger Vorgang, der weder menschliche Aufmerksamkeit noch geistige Anstrengung erfordert.

Das bedeutet, daß für die Bestimmung der Automation spezielle Effekte der Automatisierung zugrundegelegt werden, und zwar Freisetzung von Arbeitskräften, die Kategorie des "feed back" und der "systeminternen Selbstkontrolle"; dabei werden die Funktion und Methode der Büroautomation außer Acht gelassen. Allerdings entsteht der automatisierte Betrieb nicht aus den neuen Maschinen allein, denn es müssen noch weitere Faktoren berücksichtigt werden, die an der Entstehung eines automatischen Betriebs mitwirken, wie die Entwicklung des Materials, der Produktionsverfahren, der Betriebsplanung und der Gestaltung des Produkts. Die Bedeutung dieser Betrachtungsweise liegt einerseits darin, daß sie die Erscheinung der Automation nicht allein auf den technologischen Faktor zurückführt und andererseits darin, daß diese Methode der Bestimmung der Automatisierung ganz auf die Erscheinungen der Automatisierung in der Produktion beschränkt ist und jede Analogie zur Automatisierung in der Verwaltung verbietet. Wenn man also zu einer begrifflichen Bestimmung der Büroautomation gelangen will, so muß man diese in den Prozeß der "Mechanisierung des Büros" einordnen; Pirker stellt diese Mechanisierung anhand unterschiedlicher Stufen dar:

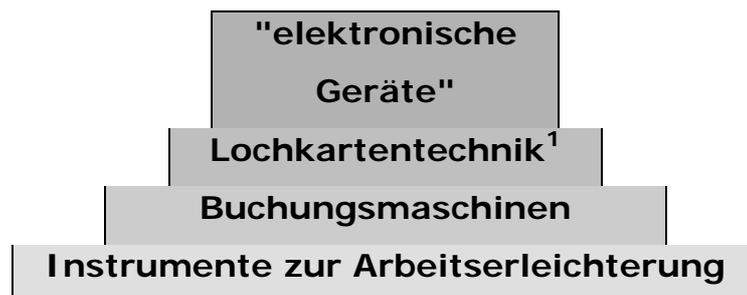


Abb. 1. Stufen der Büromechanisierung/Quelle: Eigene Darstellung nach Pirker

¹ Es gab noch eine Zwischenstufe zwischen Lochkartentechnik und dem direkten Übergang auf die Verwaltung in Form der **Lochstreifentechnik**⁷⁵. Diese Technik dehnte die Verbindungs- und Kombinationsfähigkeit auf ein weiteres Gebiet von Datenverbindungsmaschinen aus und erlaubte die Klassifizierung der Originalunterlagen im Hinblick auf die weitere mechanische Bearbeitung. Sie verbesserte darüber hinaus die Kombination zwischen den einzelnen Grundtätigkeiten, aber sie bedurfte noch des manuellen Eingreifens, um die Lochstreifen von einer Maschine zur anderen zu bringen (dies besorgte auch eine eigene "Lochkartenassistentin") und sie erlaubte schließlich die Verbindung von Tätigkeiten, die in großer Entfernung voneinander getrennt abliefen durch Fernschreiber oder durch die Post; sie war also die ideale Vorstufe zur Einführung der Elektronik, und zwar im Zusammenhang mit der Entwicklung des "Gedächtnisses" in den Verwaltungen.

Elektronische Geräte in Form von Computern reduzierten zwar die Bedeutung des Sortierens, Ordnen, etc., besaßen aber nur begrenzte Fähigkeit, zu ordnen und waren nicht in der Lage bestimmte qualitative Werte unmittelbar zur Bearbeitung zu lesen oder auf Magnetband aufzunehmen. Die neue Methode der Datenverarbeitung (DV) im Gefolge der Automation in der Verwaltung bestand in der sog. "integrierten Datenverarbeitung", d.h., daß alle Geschäftsprozesse zu einem konsolidierten DV-System zusammengeführt wurden.

⁷⁵ Der Lochstreifen war ein seit Mitte des vorigen Jahrhunderts bekanntes Speichermedium, das noch bis in die 80er-Jahre für Spezialanwendungen benutzt wurde. Den Lochstreifen gab es in verschiedenen Ausführungsformen, wobei der klassische Lochstreifen für den Fernschreiber bis zu 5 quer nebeneinander liegende Lochreihen aufwies. Die Codierung erfolgte anhand von eingestanzten Löchern. Mit dem 5-Kanal-Fernschreib-Lochstreifen konnten so insgesamt 32 Zeichen codiert werden. Da dies für Buchstaben, Zahlen und Sonderzeichen nicht ausreichte, wurde durch ein Umschaltsignal, ähnlich wie bei einer Schreibmaschine, die Anzahl der Kombinationen etwa verdoppelt. Neben dem 5-Kanal-Lochstreifen gab es als weitere noch den 6-, 7- und 8-Kanal-Lochstreifen. Ab etwa 1950 wurde der Lochstreifen auch in der Datenverarbeitung verwendet, aufgrund seiner geringen Kapazität und Geschwindigkeit bald aber von Magnetbändern, Magnettrommeln und Magnetplatten abgelöst (Quelle: ITWissen, das große Online-Lexikon für Informationstechnologie, www.itwissen.info).

Welche Charakteristika der Büroautomatisierungsprozesse lassen sich also ausmachen? Technologisch ist dies zunächst immer größere Selbsttätigkeit der Maschinen und Systeme durch Programmierung und systeminterne Selbstkontrolle; methodisch-organisatorisch der Gebrauch eines einheitlichen Sprachträgers und einer gemeinsamen Sprache, die eine Codifizierung der gesamten Daten, Informationen und Vorgänge erzwingt und eine integrierte DV erlaubt; arbeitsorganisatorisch schließlich immer weitergehende Ausschaltung menschlicher Intervention und Kontrolle im Prozeß der Datenverarbeitung. Was die Periodisierung betrifft, so unterscheidet Pirker folgende Entwicklungsphasen des Elektronikeinsatzes bereits während bzw. unmittelbar nach dem 2. WK (hier bis Ende der 1950er Jahre):

Zwischen 1942-1952 wurden also zunächst elektronische DV-Geräte für wissenschaftliche Zwecke und militärische Forschungsaufgaben entwickelt, in der nächsten Phase zwischen 1953-1955 kam es bereits zur Entwicklung und Einführung elektronischer Geräte in Großverwaltungen, die Zeit zwischen 1956 und 1959 war schließlich die erste Erfahrungsperiode der Pionier-Firmen auf dem Gebiet der Anwendung elektronischer Geräte zur Datenverarbeitung und Anpassung elektronischer Großgeräte an Bedürfnisse der Verwaltung. Bereits aus der obigen Periodisierung ist ersichtlich, daß zunächst der Technikeinsatz innerhalb staatlicher Einrichtungen erfolgte (Wissenschaft, Militär, Verwaltung), während erst ab Mitte der 1950er Jahre dieser innerhalb der Wirtschaft stattfand und dort Anpassungsprozesse hervorrief.

Es läßt sich also ein enger Zusammenhang von Hochkonjunktur und der Einführung von Maschinen in der Geschichte der Maschinerisierung der Büros nachweisen: Die Büromaschinenindustrie gehörte innerhalb der kapitalistischen Wirtschaft zu den konjunkturrempfindlichsten Industrien

und leichte konjunkturelle Schwankungen führten zu Zusammenbrüchen in größerem Ausmaß. Für diesen Zusammenhang von Büromaschinenindustrie und Konjunktorempfindlichkeit auf dem Gebiet der Einführung elektronischer Geräte zur DV ist hervorzuheben, daß dieser Industriezweig insb. in den USA durch Subventionen in Form von Rüstungsaufträgen weitgehend konjunkturunempfindlich und damit in einem gewissen Umfang stabilisiert wurde (erinnern wir uns an dieser Stelle an die Ausführungen bei Mayntz zu Wechselwirkungen zwischen der staatlichen Politik in Bezug auf die Förderung von Technologien und den ökonomischen Interessen der Wirtschaft, R.T.). Die Einführung elektronischer Geräte zur DV kann nur im Zusammenhang mit der allgemeinen Konjunkturbewegung und den Rationalisierungsbestrebungen gewertet werden; große Bedeutung erhält unter diesen allgemeinen Umständen die Freisetzung von Arbeitskräften bei der Einführung der Automation in die Verwaltung⁷⁶. Aus den obigen Ausführungen ergibt sich folgende Definition der **Automation**: Diese bedeutet die Verwendung elektronischer Geräte zur Datenverarbeitung mit systeminternem Programm, Selbstkontrolle und Selbstregulierung als Mittel einer integrierten DV, die durch einen gemeinsamen Sprachträger und gemeinsame Sprache gekennzeichnet ist, bei Ausschaltung der menschlichen Intervention und Kontrolle im Ablauf des DV-Prozesses.

Maschinisierung der Büroarbeit

Zu Beginn der 1970er Jahre war die vorherrschende Form der DV-Anwendung, nicht nur in der öffentlichen Verwaltung, die

⁷⁶ vgl. dazu allerdings kritisch LUHMANN, der im Zusammenhang mit der Wirtschaftlichkeit der Automatisierung in der öffentlichen Verwaltung über lediglich abstrakt ausgerechnete Personaleinsparungen, die fiktive Größen darstellen, spricht (Luhmann, Niklas: Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung: Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung, Duncker und Humblot, Berlin, 1997 [Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 29]).

Stapelverarbeitung⁷⁷ im organisatorisch selbständigen Rechenzentrum; zur gleichen Zeit gab es Diskussion über die Möglichkeiten der Kombination von DV und Nachrichtentechnik ausgehend von Planungen in Kanada, Japan und – angestoßen durch die OECD – in Europa. Der Hintergrund der Überlegungen waren schnelle Fortschritte in der Miniaturisierung und Leistungssteigerung elektronischer Bauelemente, die zum Leitbild der "arbeitsplatznahen Datenverarbeitung" führten. Der damals lancierte Begriff der "Informationstechnik" bedeutete konvergierende Entwicklung von DV, Nachrichtentechnik und Bürotechnik. Die Büroarbeit ist das typische Bündel von Arbeitsvorgängen für die öffentliche Verwaltung und das Gewicht dieser Büroarbeit ist in einzelnen Verwaltungszweigen ziemlich unterschiedlich; die Steuerverwaltung – die mich in dieser Arbeit vorwiegend beschäftigt – ist z.B. einer der Bereiche der öffentlichen Verwaltung, der ihre Leistungen nahezu ausschließlich durch Büroarbeitsvorgänge erbringt.

Die Abspaltung der Büroarbeit ist ein Ergebnis der innerbetrieblichen wie auch der gesamtgesellschaftlichen Arbeitsteilung: Arbeitsprozesse, die nur mittelbar zur Produktion beitragen, die nicht auf die Nutzung der technischen Produktionsmittel angewiesen sind, haben sich abgespalten und auf Arbeitsplätze in den Büros verlagert. In den Büros vollzieht sich die Arbeit an der Information, allerdings heißt das nicht, daß die

⁷⁷ **Stapelverarbeitung** ist eine Verarbeitungsart, bei der Programme und Daten in den Computer eingegeben und von diesem in einem zusammenhängenden "Stapel", also nicht einzeln, der Reihe nach abgearbeitet werden. Meistens erfolgt die Verarbeitung der Daten in mehreren aufeinander folgenden Programmabläufen. Sobald der Auftrag an das Rechnersystem übergeben worden ist, kann der Benutzer nicht mehr in den Programmablauf einwirken. Das Gegenteil hierzu ist der **Dialogbetrieb**, bei dem der Benutzer aktiv in den Programmablauf eingreifen kann. Der Begriff Stapelverarbeitung ist auf den Beginn der elektronischen Datenverarbeitung zurückzuführen, als die Daten noch über einen Stapel Lochkarten eingegeben wurden. Die EDV-Anlagen haben diese Stapel mit einem Programm abgearbeitet und erst danach wurde mit der eigentlichen Verarbeitung, Speicherung und Ausgabe begonnen (Quelle: ITWissen, das große Online-Lexikon für Informationstechnologie, www.itwissen.info).

Kopfarbeit in den Büros und Handarbeit in den anderen Bereichen konzentriert ist; denn auch in den Büros sind weiterhin die manuellen Arbeitsprozesse im Umgang mit der Information von hoher Bedeutung, wie z.B. Schreiben, Kopieren, Sortieren, Ablegen, etc. Das ist die erste Komponente der Büroarbeit; die zweite ist die Kommunikationstechnik, d.h. der Austausch von Information durch sprachliche Kommunikation, die sich besonderer Übertragungstechniken; die dritte Komponente besteht in "unsichtbarer" Arbeit an Informationen, indem diese gewonnen, verändert, miteinander verknüpft werden.

Ich habe bereits erwähnt, daß die Unterscheidung zwischen privater und öffentlicher Verwaltung schwierig ist, und daß die Zielsetzungen jeweils andere sind. Im Zusammenhang der Büroautomation läßt sich über die Vergleichbarkeit von Büroarbeit im öffentlichen und privaten Sektor folgendes sagen: Zunächst sind Prozesse auf der Mikroebene, also am einzelnen Schreibtisch, innerhalb der öffentlichen Verwaltung nicht überall gleich, man kann vielmehr annehmen, daß die Unterschiede innerhalb des öffentlichen Sektors größer sind als die Unterschiede zwischen öffentlicher Verwaltung insgesamt und den übrigen Büroarbeitsplätzen im Dienstleistungsbereich; weiters erbringt öffentliche Verwaltung eine Leistung ausschließlich: Die Anwendung von Recht im Sinne der Rechtsprechung und der Setzung von Verwaltungsakten vor dem Hintergrund der Durchsetzungschance dieser Entscheidungen mittels staatlicher Macht; schließlich bestehen die relevanten Unterschiede in den Rahmenbedingungen, d.h., daß die anzuwendenden Regeln, die Inhalte des einzelnen Arbeitsprozesses, die Arten der erlaubten Kommunikation, der Umfang der zu verarbeitenden Informationen, die Methoden der Informationsbeschaffung,

Speicherung, Mechanismen der Kontrolle im Arbeitsprozeß in der öffentlichen Verwaltung spezifisch geregelt sind⁷⁸.

4.3.2. Büroautomation im Kontext der Rationalisierung

Es geht hier um den "uralten" Anspruch, der an die Technik gestellt wird: Sie soll einerseits eine Steigerung der Produktivität ermöglichen, andererseits die Menschen in den Büros von den immer wiederkehrenden Tätigkeiten der alltäglichen Arbeit entlasten; dabei ist die Rationalisierung der Büroarbeit eine besondere Form einer umfassenden Rationalisierungsbewegung, die so alt ist wie die kapitalistische Produktionsweise selbst. Sie vollzog sich in drei Schritten: Der erste Schritt bestand in der Trennung der Büroarbeit von den übrigen Arbeitsprozessen, d.h. in der organisatorischen, räumlichen und personellen Ausgliederung von bestimmten Funktionen aus der Produktionssphäre für Sachgüter und Dienstleistungen und der Zusammenlegung dieser Funktionen in Büros; ja man könnte sagen, daß mit der Arbeitsteilung gerade die Funktionen abgetrennt wurden, die einer Effizienzsteigerung der unmittelbaren Arbeit in der Produktion im Wege standen, aber dennoch gesamtbetrieblich bzw. gesamtgesellschaftlich notwendig waren. Der hohe Produktivitätszuwachs im Produktionsbereich konnte so auf Kosten des geringen Zuwachses im Bürobereich erreicht werden, weil der private Sektor bereitwillig solche Bereiche in die Büros abgeschoben hat, in denen sich die Produktivität nur schwer steigern ließ.

Diese Abspaltung bestimmter Funktionen war wiederum der Ausgangspunkt für mögliche Rationalisierung durch Reorganisation im

⁷⁸ Brinckmann, Hans/Grimmer, Klaus u.a. (Hg.): Automatisierte Verwaltung. Eine empirische Untersuchung über die Rationalisierung der Steuerverwaltung, Frankfurt/Main, Campus-Verlag [Campus Forschung, Bd. 219], S. 118 ff.

zweiten Schritt: Straffung der Arbeitsabläufe durch Abbau von Pufferzeiten, Vorgabe von Arbeitsnormen, Vereinheitlichung und Durchplanung des Belegwesens und der Informationsflüsse, stärkere Spezialisierung von Arbeitsplätzen im Zusammenhang mit der Zusammenfassung von Verkauf und Technik in bestimmten Arbeitsgruppen, Zentralisierung von Bearbeitungsfunktionen durch Auslagerung und Zusammenfassung bei den Firmenzentralen, z.B. zentrales Mahnwesen sowie Standardisierung und Zentralisierung von Korrespondenztätigkeiten bzw. die Einführung der teilautomatisierten Textverarbeitung. Im dritten Rationalisierungsschritt schließlich kam es zum Einsatz der Büroautomationstechnik, womit die Büroarbeit voll der Entwicklung des modernen Industriekapitalismus und seiner Produktionsmethoden unterworfen wurde: Starke Betonung des technischen Fortschritts, der auf Perfektion der Technik zielt, d.h. auf Automation, Orientierung auf Massenproduktion und damit auf eine Gesellschaft des Überflusses und die Organisation großer Einheiten, die "freie" Bewegungen ausschließen und auf die Industrialisierung aller Abläufe innerhalb des gesamten Systems drängen⁷⁹. Erinnern wir uns an dieser Stelle an die Ausführungen unter Punkt 4.1.: Welche gesellschaftspolitischen Kriterien waren u.a. entscheidend für den staatlichen Technikeinsatz?

Zunächst ist es der erreichte Entwicklungsstand der technischen Artefakte sowie bestimmte Vorstellungen über Möglichkeiten der zukünftigen Nutzungspotentiale. Auf der Mikroebene, d.h. auf der Ebene der einzelnen Büros entscheidet zum einen auch der Entwicklungsstand von elektronischen und mechanischen Bauteilen und Hardware, der Stand der Beherrschung ihres Einsatzes und die Software über die Anwendung der Büroautomationstechnik; zum anderen Ziele und

⁷⁹ Brinckmann, Hans/Grimmer, Klaus u.a. (Hg.): Automatisierte Verwaltung. Eine empirische Untersuchung über die Rationalisierung der Steuerverwaltung, Frankfurt/Main, Campus-Verlag [Campus Forschung, Bd. 219], S. 121 ff.

Methoden der Modernisierung und Rationalisierung in den verschiedenen Bereichen der Büroarbeit und der öffentlichen Verwaltung insgesamt. Die Wechselwirkung zwischen diesen beiden Dominanten besteht darin, daß der Stand der Technik die Einzelentscheidungen, die aktuell bestehenden Möglichkeiten und Alternativen der Maschinerisierung seinerseits bestimmt und begrenzt, indem eben nicht alle Vorstellungen sich realisieren lassen; umgekehrt bestimmen generelle Modernisierungs- und Rationalisierungsvorstellungen auch die technische Entwicklung, indem die Hersteller wie auch staatliche Forschungs- und Technologiepolitik zukünftigen Bedarf zu ermitteln suchen und ihr Forschungs- und Entwicklungspotential dort einsetzen, wo sie Zukunftsentwicklungen vermuten⁸⁰.

Welche Folgen organisatorischer/struktureller Art gab es in diesem Kontext in den einzelnen Phasen der Büroautomation bzw. Verwaltungsautomation soll nachstehend ausgeführt werden.

4.4. Entwicklung bis zu den 1970er Jahren

Die Informationstechniken können mitunter dramatische Auswirkungen auf die Organisationsstrukturen haben, wie z.B. die Erfindung des Telegraphen auf die Entstehung großer Eisenbahnkonzerne in den USA oder des Telefons, dessen Entwicklung zu einer Trennung von Werkstatt und Verwaltung führte; die Schreibmaschine ermöglichte wiederum den Frauen zwar den Einstieg in die Büroarbeit, allerdings in untergeordneten Positionen; der Computereinsatz führt auch zu bedeutsamen Änderungen der Büroorganisation: In der frühen Phase wurden einzelne Anwendungsprogramme im sog. Stapelbetrieb,

⁸⁰ Brinckmann, Hans/Grimmer, Klaus u.a. (Hg.): Automatisierte Verwaltung. Eine empirische Untersuchung über die Rationalisierung der Steuerverwaltung, Frankfurt/Main, Campus-Verlag [Campus Forschung, Bd. 219], S. 123.

nacheinander und weitgehend isoliert voneinander abgewickelt, aber es wurden v.a. solche Teilaufgaben auf die Maschine übertragen und dadurch beschleunigt, die auch bei manueller Arbeit bereits hochformalisiert waren, wie z.B. Lohn- und Gehaltsabrechnungen, Buchhaltung, Fakturierung, etc. Was die Anwendungsentwicklung betrifft, so wurde diese als programmiertechnisches Problem begriffen und es wurden zunächst individuelle, d.h. organisationsspezifische Lösungen gesucht. Man versuchte, bisher maschinell erledigte Aufgaben auf den Computer zu übertragen, d.h. die Anpassung der Organisation erfolgte nach der Gestaltung des EDV-Programms: Technik kam also vor der Organisation⁸¹.

Welche Auswirkungen hatte der frühe Computereinsatz auf die Organisation? Er führte zunächst zur Einrichtung von DV-Abteilungen und Schaffung von Systemanalytiker-, Programmier-, Operatoren- und Datatypistinnenstellen. Die Folge war also die Erhöhung der Spezialisierung auf der Stellen- und Abteilungsebene; in den Fachabteilungen kam es zwar zu Stelleneinsparungen, diese führten aber nicht zu Entlassungen, weil versucht wurde, mithilfe der EDV ein größeres Volumen an Verwaltungsaufgaben durchzuführen, ohne zusätzliches Personal einstellen zu müssen. Auf der Ebene der

⁸¹ Dabei war auf der Stufe der *Automation* der Aspekt der Kostenreduktion bestehender verwaltungstechnischer Abläufe charakteristisch, d.h. bestimmte Prozesse wurden durch den Einsatz der neuen IKT effizienter; erst auf der Stufe der *Informatisierung* war die Informationsgewinnung entscheidend, d.h. Verarbeitung von Informationen und Erzeugung sowie Verfügbarkeit neuer. Schließlich bedeutet der Einsatz der neuen IKT auf der Stufe der *Transformation* einen totalen Umbau der bisherigen Strukturen und Prozesse der Verwaltung; diese Umstrukturierung richtet sich an den Leistungen für die KundInnen aus und ermöglicht gleichzeitig einen Abbau vertikaler Hierarchien innerhalb der Verwaltung auf allen Ebenen durch Informationsverfügbarkeit, verursacht eben durch den Einsatz der neuen IKT. Diese technikgetriebene Transformation deckt sich mit den Anliegen des NPM unter dem Stichwort "Reengineering" der öffentlichen Verwaltung (vgl. Tabakow, Robert: Staat und Informationstechnologien, E-Government, Ökonomie und das Wissen über die Bedeutung politischer Vorgänge, Diplomarbeit, Univ. Wien, 2004, veröffentlicht auf www.rechtsprobleme.at, S. 83).

Sachbearbeiter brachte der Einsatz der EDV einerseits eine Entlastung von Routearbeiten mit sich, andererseits aber entstanden neue Routineaufgaben, weil die Mitarbeiter z.B. den Verwaltungsinput durch Codierung der Belege und den EDV-Output weiterverarbeiten mußten; zu einer Höherqualifizierung kam es in dieser Phase des EDV-Einsatzes nicht.

Automationsauswirkungen im Spiegel empirischer Untersuchungen

Empirische Untersuchungen aus den 1970er Jahren kamen zu folgenden Ergebnissen:

- Im Zuge des Computereinsatzes wurden oft Gruppen oder Abteilungen zusammengelegt, somit kam es zu einer Reduktion der Abteilungs- oder Gruppengrößen
- der EDV-Einsatz entlastete die Vorgesetzten von Koordinationsaufgaben, weil die Technik die Arbeit teilweise strukturierte;
- der Einsatz des Computers führte weiters i.d.R. zu einer Verstärkung von Formalisierung und Programmierung, denn um Software einsetzen zu können mußten genaue Regeln programmiert werden, die dann die Formalisierung des Informationsflusses zwischen Computer und Benutzern bestimmten;
- der Computereinsatz erhöhte auch die Strukturformalisierung, um den reibungslosen Ablauf der Datenverarbeitung zu gewährleisten;
- das Ergebnis des EDV-Einsatzes waren schließlich diverse Benutzerhandbücher, deren Entstehung sich aus den standardisierten Benutzungsregeln für die Abstimmung zwischen Computersystem und den Benutzern ergab.

Die Untersuchungsergebnisse waren durchaus widersprüchlich, v.a. in Bezug auf den Einfluß der EDV auf die Entscheidungscentralisation: Einige davon sahen stärkere Zentralisierung als Folge des

Computereinsatzes, andere wiederum stärkere Dezentralisierung; erstere mit der Begründung, daß der Computer als technokratisches Steuerungs- und Kontrollinstrument das Risiko einer Delegation aus der Sicht der oberen Instanzen minderte, weil diese einerseits über die Gestaltung des Computersystems die Entscheidungen der unteren Instanzen vorstrukturierten, andererseits die Entscheidungsergebnisse besser kontrollieren konnten. Andere wiederum beobachteten einen "Kaskadeneffekt", der bedeutete, daß durch die Übertragung von Routineaufgaben der unteren hierarchischen Ebenen auf den Computer freie Kapazitäten geschaffen wurden, die es oberen Instanzen erlaubten, die am stärksten routinisierten Teilaufgaben zu delegieren; die Dezentralisierungstendenzen setzten deshalb ein, wenn die Führung durch den Computereinsatz angestoßen wurde, auch die bestehende Entscheidungscentralisierung zu überdenken und zu revidieren⁸².

Zwei Faktoren waren also im besprochenen Zeitraum für den Einsatz der Datenverarbeitung in den Büros entscheidend bzw. bestimmten dessen Form: Zum einen im Vergleich zu den bisherigen Geräte- und Materialkosten der Büroarbeit großer Investitionsaufwand für die technischen Arbeitsmittel, zum anderen der, im Vergleich zu den vorgefundenen technischen/administrativen Qualifikationen des Verwaltungspersonals, gänzlich abweichende Qualifikationsbedarf für die Bedienung der DV-Geräte und Nutzung der DV-Systeme. Was den Investitionsaufwand betrifft, so bedingte die fehlende Bereitschaft zu größeren Investitionen die Form des Einsatzes der DV-Technik: Die räumliche und personelle Ausgliederung des maschinisierten Teils der Arbeitsprozesse aus dem Zusammenhang der Büroarbeit; die Höhe des Investitionsaufwandes führte zur Forderung nach möglichst großer Auslastung der Maschinen, also zu einer Versorgung eine großen Zahl von Anwendern. Der neuartige Qualifikationsbedarf wiederum wurde

⁸² Kieser, Alfred/Walgenbach, Peter: Organisation, 4. überarb. u. erw. Aufl., Stuttgart, Schäffer-Poeschel, 2003, S. 383 ff

dadurch gedeckt, daß besonders ausgebildete DV-Fachleute in eigenen Rechenzentren einen Teil des Gesamtablaufs eines administrativen Prozesses bearbeiteten.

Somit ging es bei den noch überwiegenden Formen des DV-Einsatzes nicht um eine Technisierung der Büroarbeitsplätze schlechthin, sondern um die Einrichtung besonderer Werkstätten mit eigenem Fachpersonal. Die Besonderheiten des Bürobereiches im Vergleich zur Sachgüterproduktion beim Einsatz technischer Arbeitsmittel sind folgende: Die Qualifikation für die maschinelle Erledigung der Arbeit deckt sich in kaum einer Beziehung mit bisher einsetzbarer Qualifikation für die manuelle Erledigung derselben Arbeit und die quasi ausgelagerte Maschinisierung findet kaum Parallelen in der Sachgüterproduktion.

Welche Konsequenzen hatte all das für die Verwaltungsarbeit? Zunächst fand die DV überall dort Anwendung, wo "Entlastungstechniken" einsetzbar sind, d.h. wo Arbeit ersetzt werden soll, denn als solche Technik, die lediglich auf Ersatz menschlicher Arbeit, also auf eine "Organentlastung" ausgerichtet ist, ist die DV-Technik bislang erfolgreich geblieben. Das primäre Ergebnis der Bürorationalisierung durch DV lag vorwiegend im Abbau von Routinearbeit. Die angestrebte Entlastungswirkung wurde durch den DV-Einsatz in vielen Fällen erreicht, in der Steuerverwaltung z.B. sind gerade die Positionen entfallen, denen repetitive Schreib- und Sortiertätigkeiten oblagen; die Reaktion auf arbeitsorganisatorische Entlastung von Routinearbeiten bestand allerdings nur selten in der Konzentrierung der so entlasteten Mitarbeiter auf problemreichere Tätigkeiten. Eine andere wichtige Konsequenz des DV-Einsatzes lag in der Veränderung des Informationsverhaltens, d.h. einer Veränderung der Arbeitsprozesse - und produkte der Büroarbeit schlechthin: Die "Beherrschung der Informationsfülle" wird nämlich dadurch erkaufte, daß sich die Verwaltung bei der Informationshandhabung der Logik der Technik

unterwerfen muß: Der Ersatz menschlicher Informationsverarbeitungstätigkeit durch maschinelle DV-Prozesse findet ihre Grenze einerseits darin, daß die zu verarbeitenden Informationen auf maschinengeeignete Daten abzubilden sind; insofern hat sich der DV-Prozeß auf die gewonnenen Informationen auch als Verfremdungs –oder Anonymisierungsprozeß ausgewirkt (sog. Phänomen der Informationsveränderung); andererseits besteht die Grenze darin, daß die Darstellung von Informationen durch Daten, die für die Verarbeitung geeignet sind, wesentlich von den Anforderungen der Maschine bestimmt wird. Das bedeutet, daß der Computer als datenverarbeitendes, menschliche Denktätigkeiten unterstützendes, arbeitsorganisierendes und- koordinierendes Medium Eigenschaften hat, die eine einfache und reibungslose Substitution menschlicher Tätigkeiten durch DV-Prozesse verhindern; deshalb können die Folgen des DV-Einsatzes beherrscht, vermindert und in ihrer Richtung geändert, aber nicht aufgehoben werden. Darüber hinaus sind die Folgen gravierend, die nicht Eigenschaft der Technik sind, sondern den vorfindlichen Formen des Technikeinsatzes, und der mangelhaften Ausschöpfung der Potentiale der DV-Technologie zuzurechnen sind.

Fazit: Das Informations- und Kommunikationsverhalten von Verwaltungseinheiten verändert sich mit dem DV-Einsatz qualitativ sowohl intern als auch extern, und zwar um so stärker, je weniger repetitiv und routiniert die Verwaltungsprozesse vor dem DV-Einsatz waren⁸³.

⁸³ Brinckmann, Hans/Grimmer, Klaus u.a. (Hg.): Automatisierte Verwaltung. Eine empirische Untersuchung über die Rationalisierung der Steuerverwaltung, Frankfurt/Main, Campus-Verlag [Campus Forschung, Bd. 219], S. 124 ff.

4.5. Verwaltungsmaschinisierung zwischen 1970 und 1990

4.5.1. Entwicklung bis in die 1980er Jahre

Mit zunehmender Leistungsfähigkeit der EDV entstanden in weiterer Folge neue Betriebs- und Arbeitsformen; diese ermöglichten eine Dezentralisierung der Datenein- und ausgabe über Bildschirme und gleichzeitig eine räumliche Zentralisierung der Computer und der EDV-Abteilungen. Dateien konnten nunmehr im Dialogbetrieb verändert und jeweils aktuell abgerufen werden. Die Folge war die Erkenntnis, daß die neue Informationstechnik Spielräume für die organisatorische Gestaltung eröffnen könnte; es wurde möglich, eine im Sachbearbeitungsbereich bestehende starke Arbeitsteilung mithilfe der Informationstechnik zu reduzieren und damit einerseits Motivation und Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiter zu erhöhen, andererseits die Flexibilität der gesamten Unternehmung zu steigern. Ein weiteres Merkmal der Entwicklung in dieser Periode waren Optionen zur Aufgabenintegration, d.h. einerseits Ausschöpfung von Möglichkeiten der Informationstechnik, orts- und zeitunabhängig vielfältige Informations- und Kommunikationsfunktionen bereitstellen zu können, andererseits Erleichterung der Dezentralisierung von Entscheidungen; Letzteres hat für die Sachbearbeiter die Konsequenz, daß sie eher in der Lage sind, in schwierigen Fällen selbständig Entscheidungen zu treffen, für die Vorgesetzten wiederum die, daß die Notwendigkeit ihrer Einschaltung reduziert wird. Voraussetzung dafür war, daß Organisationsstruktur und EDV-System gleichzeitig konzipiert werden bzw. daß das Prinzip "Organisation vor Technik" realisiert wird. Was die Kooperation zwischen Fachabteilungen und der Systementwicklung betrifft, wurde häufig eine Spezialisierung von Systementwicklern auf Anwendungsbereiche vorgenommen und es kam auch zur Einrichtung von EDV-Koordinatoren in den Fachabteilungen. Darüber hinaus ist für diese Phase der informationstechnischen Entwicklung eine Tendenz zur

Dezentralisierung des Systementwicklungs-Know-how festzustellen. Insgesamt wurden in dieser Zeit organisatorische Gestaltungsspielräume nur sehr zurückhaltend genutzt und im Verwaltungsbereich ein relativ starker organisatorischer Konservatismus behauptet: Die bürokratisch-mechanistische Organisation verhinderte bereits die Entwicklung von Vorstellungen zu neuartigen Organisations- und Informationstechnik-Konzepten⁸⁴.

Wenn man also eine Zwischenbilanz wagen will, so könnte man mit **Steinbach**⁸⁵ folgendes feststellen: Die gesamte Informationsverarbeitung besteht – zumindest bis Mitte der 1970er Jahre – aus einer Ansammlung isolierter Teilbereiche, ohne daß die sachlogischen Beziehungen zwischen diesen Teilen berücksichtigt werden; es kommt zu Insellösungen: In extremen Fällen wird ein per Computer erstelltes Ergebnis von Listen abgelocht und dient dann als Eingabe für andere Abwicklungen und es kommt auch zur Umkehrung der Rationalisierungseffekte durch den EDV-Einsatz, d.h. zur erheblichen Mehrbelastung der Fachbereiche. Der Idealzustand: Einmaliges Erfassen einer bestimmten Information, einmaliges Speichern einer Information für alle unterschiedlichen Verarbeitungszwecke und – im Sinne einer Verfahrensintegration – einmalige Bearbeitung einer Information für alle Verwendungszwecke sowie ausschließliche Ausgabe von Endergebnissen und Speicherung von Zwischenergebnissen im System wurde mit bestehender Technik nicht erreicht. Einer der Gründe für das Scheitern der Vorhaben lag u.a. sicherlich darin, daß man in der Euphorie der technischen Möglichkeiten zu viel erreichen wollte; ein anderer Grund war die seit Mitte der 1960er Jahre forcierte totale Integration als Management-Informationssystem mit dem Hauptziel der Erreichung eines Idealzustands der

⁸⁴ Kieser, Alfred/Walgenbach, Peter: Organisation, 4. überarb. u. erw. Aufl., Stuttgart, Schäffer-Poeschel, 2003, S. 387 ff.

⁸⁵ vgl. Steinbach, Hansklaus: Integrierte Informationsverarbeitung - der "Mittlere Weg" führt zum Erfolg, in ÖVD 9/76, S. 256-259.

Datenintegration durch Aufbau einer Datenbank, die alle Daten einer Organisation erhielt, und die Gewinnung von Führungsinformationen aus dieser Datenbank.

Alle Versuche scheiterten schließlich, weil v.a. die Techniken für die Handhabung solcher Datenmengen nicht ausgereift waren.

Im Fazit bis zu den 1980er Jahren ist nach **Pirker**⁸⁶ folgendes zu konstatieren: Die Entscheidungsspielräume haben sich im Hinblick auf technologische Entwicklung nicht wesentlich verändert; je bürokratischer eine Organisation ist, um so weniger ist sie in der Lage, technologischen Wandel zu bewirken. In einem industrie-bürokratischen Organisationstyp ergibt sich eine paradoxe Situation: Das umfassende und schnelle Eindringen neuer Technologien hatte nur geringfügige organisatorische Veränderungen zur Folge, d.h. es stellte die hierarchische Struktur der Organisation der Arbeitsteilung weder grundsätzlich noch in größeren Bereichen infrage. In einem Verwaltungsbetrieb, der grundsätzlich ein Kommunikations- und Informationssystem ist, führte das Eindringen von Maschinen in die Ebenen der Erfassung und Lagerung von Datenmassen und Datenströmen, der systematischen Kombination von diesen Datenmengen und Datengruppen durch Rechenprogramme, schließlich der Kommunikation der Mitglieder des Systems i.d.R. dazu, daß mit der Vergrößerung und inneren Differenzierung aber auch durch die Vermehrung der Organisationsziele diese Datenmassen und Datenströme immer größer und mächtiger wurden. Die Hoffnungen, daß man die Überfülle von Datenmaterial reduzieren und so das gesamte System stärker unter Kontrolle halten könnte, haben sich nicht erfüllt, im Gegenteil, die Überfülle von Daten hat noch mehr zugenommen, die Anzahl der Rechenprogramme, aus denen Datenmengen erst zu

⁸⁶ vgl. Pirker, Theo: Grenzen der Bürotechnik, in Technik und Gesellschaft, Jahrbuch 2, Frankfurt/M., 1983, S. 129-139.

Informationen werden, hat sich i.d.R. unsystematisch, das bedeutet Schritt für Schritt für einzelne Problemlösungen, vermehrt.

Auch weitere Erwartungen wurden enttäuscht: Mit der Verbreitung von Maschinen und Technologien wurden die Entscheidungsprozesse auf den oben beschriebenen Ebenen nicht transparenter; mit der Einführung und Anwendung der verschiedenen Kommunikationstechnologien wurden gesellschaftliche Vorgänge nicht besser steuerbar; dies u.a. aus Gründen der Überschätzung der Rationalisierbarkeit von Entscheidungsvorgängen. Weiters wurde weder statistisch noch organisatorisch erreicht, daß durch die Einführung von Textautomaten die Zahl der Beschäftigten in Verwaltungsbetrieben dramatisch abnehmen hat. Auch die früheren Befürchtungen, die EDV-Abteilungen mit ihren Spezialisten würden zur Machtzentralen der privaten und öffentlichen Betrieben werden, waren grundlos: Einerseits erfüllten die Technologien nicht die Herstellerversprechungen im Hinblick auf die technischen Potentiale, andererseits wurden die neuen Kommunikationstechnologien voll in die alten Strukturen der Unternehmens- und Betriebsorganisation integriert.

Das Potential der technologischen Kommunikation drängt zwar gerade auf Dezentralisierung der Unternehmen und Betriebe, ja eine Reihe von neuen Technologien würde zwar geradezu auffordern, von den traditionellen Formen der Arbeitsteilung abzugehen. Allerdings ist in diesem Punkt Skepsis angebracht: Es gibt bestimmte Interessen ganzer Gruppen mit Einfluß und in vielen hochindustrialisierten Gesellschaft ist eine nicht-hierarchische, auf Rotation begründete Arbeitsteilung aus kulturellen und rechtlichen Gründen unvorstellbar.

4.5.2. Weitere Entwicklung in den 1990er Jahren

Im Laufe der 1980er Jahre zeichnete sich bereits eine Wende ab, und zwar in Form der Entwicklung des Personalcomputers (PC)⁸⁷, einer neuen Technologie, die sich schnell eigene Marktstrukturen abseits der großen Hersteller schaffte. Mit dem Einsatz der Geräte auf Basis neuer Softwarekonzepte verändert sich das Verhältnis lebendiger Arbeit zum Computer als Arbeitsmittel, zu den Informationsformen des Unternehmens und zur Organisation von Struktur und Abläufen, denn diese erscheinen jetzt gestaltbar. Die Idee dahinter war, der PC sollte ein persönliches Instrument sein, mit dem verschiedene Zwecke und Aufgaben verbunden werden konnten; deshalb wurden auch Anwendungen entwickelt, die eher etwas mit Werkzeugen als Automaten – wie dies bei den Großrechnern der Fall war – gemeinsam hatten; im Gegensatz zu Großrechner-Automaten, die weitgehend unkontrollierbar vom Benutzer ein Ergebnis produzierten, boten Software-Werkzeuge ein alternatives Konzept: Eine vom Menschen ausgehende Aktivität bei der Benutzung, systematische Unterscheidung zwischen Werkzeug und Material, also Textdateien, Tabellen, etc., Transparenz des Werkzeugs sowie unmittelbar sichtbare und kontrollierbare Wirkung der Werkzeugnutzung auf das Material. Das "Zauberwort" hieß Flexibilität, weil erstmals Datenbestände mit Werkzeugen in den Bereichen Textverarbeitung, Datenbanken, etc. unter variablen, d.h. nicht vorgegebenen Zwecksetzungen bearbeitet werden konnten. Weitreichende Folgen ergaben sich für die Entwicklung der Informationsformen des Unternehmens, und zwar nicht nur bezüglich des Organisationsspielraums, sondern durch die Orientierung

⁸⁷ Die Bezeichnung ist durch den klassischen IBM-PC besetzt, der Anfang der 80er-Jahre vorgestellt wurde. Die Flexibilität ergibt sich u.a. daraus, daß je nach Anwendung die PC-Konfiguration mit einer Vielzahl an Peripheriegeräten erweitert werden kann, und zwar sowohl für private und kommerzielle als auch für textliche und grafische, für technisch-wissenschaftliche und multimediale, für administrative und kommunikative Anwendungen (Quelle: ITWissen, das große Online-Lexikon für Informationstechnologie (www.itwissen.info)).

der Softwareentwicklung am Werkzeug: Der PC-Einsatz realisierte die Verfügbarkeit und Transparenz von Daten und Funktionen für die Anwender⁸⁸. Damit erschloß man neue Verwendungsbereiche für die Software, und zwar einerseits im Bereich der Digitalisierung und Weiterentwicklung, andererseits der Selbstregulation und-koordination von Arbeitstätigkeiten. Die Software schafft also die Möglichkeit, die Einheit der Arbeitstätigkeit als ausführende Tätigkeit und gleichzeitig laufende psychische und geistige Regulation abzubilden. Dadurch kann der auf Automatisierung von Routinetätigkeiten beschränkte PC-Einsatz immer neue Bereiche menschlicher Arbeit der Formalisierung erschließen, und zwar durch Digitalisierung von Erfahrungswissen und Wissensarbeit⁸⁹. Als Folge wurde ein softwaregestütztes Modell entwickelt, das das Zusammenwirken verteilter Software- und Hardwarekomponenten organisieren sollte, ein sog. Client/Server-

⁸⁸ Die in der Phase der Stapelverarbeitung ab ca. 1955 vorhandene räumliche und organisatorische Trennung zwischen Sach- und Datenverarbeitung wurde wieder beseitigt: Daten werden in der Sachbearbeitung jetzt direkt am Bildschirm eingegeben. Diese seit den 1980er Jahren stattfindende Dialogverarbeitung war außerdem gekennzeichnet durch die Kommunikationsfähigkeit der EDV-Anlagen sowie Verbilligung von Hardware. (vgl. Lenk, Klaus: Der Stat am Draht. Electronic Government und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung - eine Einführung, Berlin, 2004, S. 49 ff.).

⁸⁹ Diese Tatsache gewinnt v.a. gegenwärtig an Aktualität im Hinblick auf bereits laufende Digitalisierungsprojekte (wie z.B. Digitale Langzeitarchivierung), die von der EU ausgingen ("Mit einem Schreiben vom 28. April 2005 an den Vorsitz des Rates und an die Kommission haben sich sechs Staats- und Regierungschefs für die Schaffung einer virtuellen Europäischen Bibliothek eingesetzt, um den europäischen kulturellen und wissenschaftlichen Besitzstand für alle zugänglich zu machen", aus der Einleitung zur Mitteilung der Kommission vom 30. September 2005 „i2010: Digitale Bibliotheken“ [KOM(2005) 465 endg.]). Innerhalb der öffentlichen Verwaltung geht es dabei um das Thema "Wissensmanagement" sowie Digitalisierung des Fach- und Dienstwissens; dies wirft v.a. Probleme im Hinblick auf die Anwendung des elektronischen Aktes (ELAK), weil Funktionen von analogen Aufzeichnungen nicht durch eine digitale Abbildung der Dokumente in eine elektronische Form mit vergleichbarer Funktion übertragbar sind; vielmehr nehmen digitale Abbilder von analogen Akten neue Eigenschaften und Verhaltensweisen an (zu dieser Problematik vgl. Menne-Haritz, Angelika: Das Dienstwissen der öffentlichen Verwaltung. Wissensmanagement für kooperative Entscheidungsprozesse, in: Verwaltung & Management, 7. Jg. (2001), Heft 4, S. 198-204).

Modell. Der modulare Aufbau von Software eröffnete die Möglichkeit, Fragen einer optimalen Verteilung von Hardwarekomponenten, Prozessoren, Ausgabegeräten zu thematisieren, z.B. welche Speicher- und Rechenleistung wird am Arbeitsplätzen benötigt, welche Ressourcen sollen zentral, welche dezentral verfügbar sein? Im Client/Server-Modell wird systematisch zwischen Dienstinhaber (Client) und Dienstleister (Server) unterschieden, die in zunehmender Komplexität aufeinander bezogen sind⁹⁰; dabei reicht die Bandbreite von Gestaltungsalternativen bei der Verteilung von Ressourcen von zentralistischen Modellen, in denen Daten, Funktionen bzw. Teile der Benutzeroberfläche an Server delegiert werden und sich der Arbeitsplatzrechner kaum von einem Terminal unterscheidet, bis hin zu dezentralen Workgroup-Computing-Lösungen⁹¹, in denen alle Arbeitsplatzrechner "gleichberechtigt" sind. Die Client/Server-Modelle sind immer auch als Reorganisationsprojekte anzusehen und die im Gefolge stattfindende Reorganisationsprozesse begannen bereits zu Anfang der 1980er Jahre als "systemische Rationalisierung": Statt

⁹⁰ Client/Server-Modell stellt manchmal auch eine Abwendung von den zentralistischen Mainframe-Strukturen (der Vergangenheit, R.T.) dar. Das Modell orientiert sich dabei an dem Prinzip der verteilten Datenhaltung, d.h. der Trennung zwischen dem Dienstleister, dem Server, und Dienstnehmer, dem Client. Im Regelfall werden Personal Computer (PC) als Front-End-Prozessoren (Clients) und Workstations als Back-Ends (Server) eingesetzt. Das Client-Server-Computing stützt sich nicht auf Hardware-Fragen, vielmehr handelt es sich dabei um eine Software-Architektur und das Ziel Anwendungen so weit in Bausteine zu zergliedern, dass Client und Server selbstständig werden und dass mehrfach verwendbare Funktionen (z.B. die Datenbankverwaltung, Verarbeitungs- und Kommunikationsfunktionen) nur einmal in Form des Servers realisiert werden müssen. Zu den wesentlichen Vorteilen solcher Modelle gehören v.a. Kostenvorteile, der flexible Ausbau der Systemlandschaft, die schnellere Realisierung von Benutzeranforderungen, umfangreichere Angebote an Standardanwendungen im Markt sowie eine größere Herstellerabhängigkeit (Quelle: ITWissen, das große Online-Lexikon für Informationstechnologie, www.itwissen.info).

⁹¹ Workgroup-Computing bedeutet Informationsverarbeitung innerhalb einer durch Aufgaben und Zielsetzungen bestimmten sozialen Einheit von Personen. Grundlage des Workgroup-Computings sind mittels eines LANs vernetzte Personal Computer (PC); Hard- und Softwarestruktur orientieren sich heute meistens an der Client-Server-Architektur (Quelle: ITWissen, das große Online-Lexikon für Informationstechnologie, www.itwissen.info).

hierarchisch geordneten und funktional getrennten Informationssystemen wird eine durchgängige Informationsebene geschaffen. Im Hintergrund vollzieht sich dabei die systematische Entwicklung neuer Netzwerktechnologien, wodurch eine Informatisierung kooperativer Arbeit vorangetrieben wird; das bisherige Leitbild der "Unternehmensmaschine" wird von der Vorstellung des Netzwerks abgelöst. Auf der Basis solcher Netzwerktechnologien wandeln sich insofern die Informationssysteme der Vergangenheit, als die Trennung in unterschiedliche Bereiche wie Lohnabrechnung, Produktionsplanung, Rechnungswesen tendenziell aufgehoben wird. Durch die digitale Gleichförmigkeit der Informationsform wird es möglich, die bisher räumlich, zeitlich und personell getrennte Informationsbereiche zusammenzuführen; als Beispiel ist die beschleunigte Ausbreitung von Standardsoftwaresystemen wie R/3 von SAP⁹² zu nennen⁹³.

4.6. Die 1990er – ein Blick in die Zukunft

Seit den 1990er Jahren prägt das Internet zunehmend die kommerzielle und private Nutzung in der IT-Entwicklung, wobei sich der Entwicklungsvorsprung von den organisationsbezogenen und weitgehend standortgebundenen Netzwerktechnologien zu einer

⁹² R/3 ist eines der bekanntesten Software-Pakete für die betriebswirtschaftlichen Prozesse der SAP-AG, das alle Betriebsprozesse, wie Einkauf und die Materialbeschaffung, die Lagerhaltung und Produktion, den Vertrieb und das Personalwesen einschließt. Die Aktivitäten von diesen und weitere Unternehmensbereichen werden in R/3 miteinander verknüpft und in Echtzeit zur Verfügung gestellt. Jeder Unternehmensbereich hat unmittelbaren Zugriff auf die Daten und kann daraus eigene Entscheidungen ableiten. R/3 ist gleichermaßen ein Management- wie auch ein betriebswirtschaftliches Instrument für die einzelnen Unternehmensbereiche, das die strategischen Planungen der Unternehmensführung und die kurzfristigen Entscheidungen in den verschiedenen Unternehmensbereichen durch ständig verfügbare aktuelle Daten unterstützt (Quelle: ITWissen, das große Online-Lexikon für Informationstechnologie, www.itwissen.info).

⁹³ Baukrowitz, Andrea: Informatisierung und Reorganisation. Zur Rolle der IT jenseits der Automatisierung, in: Baukrowitz, Andrea/Berker, Thomas u.a. (Hg.): Informatisierung der Arbeit - Gesellschaft im Umbruch, edition sigma, Berlin, 2006, S. 98-115.

öffentlichen Informationsinfrastruktur vollzog, in der weltweit Telekommunikations- und Informationsverarbeitungsdienste integriert sind. Der entscheidende Informatisierungsschub vollzieht sich durch die Verschmelzung von Telekommunikation und Informationsverarbeitung und deren gegenseitige Durchdringung: Einerseits ist die Telekommunikation durch die Digitalisierung zunehmend rechner- und softwarebasiert, wodurch u.a. Rückkanäle bereitgestellt werden, andererseits trägt die direkte Kopplung kommerzieller Informationssysteme an Telekommunikationsdienste zu deren globaler Verteilung und organisationsübergreifender Nutzung. Entscheidend dabei ist, daß sie bis in die privaten Haushalte eindringen und integrieren Menschen als Kunden unmittelbar in den Produktionsprozeß. Durch die unmittelbare Anschlußfähigkeit gesellschaftlicher Bereiche an das Medium Internet intensivieren sich die Wechselwirkungen zwischen Ökonomie und Gesellschaft. Deshalb war es v.a. aus ökonomischen Interessen notwendig, diese mit unterschiedlicher Logik ausgestatteten Technologien, zu einem universellen Medium zu verbinden; denn bisher standen informationstechnische Systeme weitgehend isoliert nebeneinander und wiesen einen geringen gesellschaftlichen Durchdringungsgrad auf.

In diesem Informationsraum des neuen Medium Internet findet der globale, flexible Kapitalismus geeigneten Ort, um globale Produktions- u. Verwertungsprozesse kontrollieren und steuern zu können. Dabei zielen die neuen Produktionskonzepte über tayloristische Organisationsformen der Großrechnersysteme hinaus auf Entfaltung neuer Informationsformen. Hier gelten Informationen nicht mehr als gegebene Größe, sondern werden im Produktionsprozeß erzeugt, die starren, vertikalen Arbeitsteilungsstrukturen des Taylorismus werden aufgebrochen und durch die Sprengung räumlich-zeitlicher Grenzen Organisationen und Prozesse neu definiert (ich habe bereits an anderer Stelle ausgeführt, wie z.B. die Information zum Produktionsfaktor wird).

Die Arbeitstätigkeit des Menschen als Maschinenbediener eines Großrechnersystems wird im neuen Informationsraum neu definiert: Neue Informationsformen begleiten kollektive Handlungsbezüge der Menschen im Arbeitsprozeß. Der neue technologische Schub bedeutet, daß sich die Informatisierung nicht auf reine Abbildung bislang mechanischer Steuerungsprozesse in digitale beschränkt, sondern es werden neue Funktionen entwickelt, die z.B. den Wartungsprozeß oder den Prozeß der Kundenbetreuung beeinflussen. Auch die Entwicklung neuer Organisations- und Managementkonzepte wird zunehmend an den Möglichkeiten des digitalen Informationsraums ausgerichtet, wobei der Prozeß des Reorganisierens eine Beschleunigung erfährt.

Entscheidend dabei ist folgendes: Die neue Idee in der Entwicklung neuer IT-Systeme unterscheidet sich von den tayloristischen Produktionsformen nicht nur dadurch, daß Produktionsprozesse- und -strukturen differenziert und integriert, sondern sie verändert permanent auch Formen und Strukturen und paßt sie an Produktions- und Markterfordernisse an. In jeweils unterschiedlichen Zeithorizonten kommt es zur Verschränkung der Reorganisation der Arbeit und der Entwicklung von Informationssystemen auf drei Ebenen: Auf der Ebene der Basisentwicklung bei Softwareherstellern durch systematische Analyse der jeweiligen Anwendungsfelder der Software; auf der Ebene der Softwareentwicklung, v.a. bei den Systemhäusern bzw. unternehmensinternen IT-Abteilungen; auf der Ebene der Benutzerbetreuung bzw. Anpassung der Systeme am Arbeitsplatz⁹⁴.

In den 1990er Jahren wurde v.a. die Vernetzung der unterschiedlichen technischen Systeme weiter vorangetrieben; nach den ersten Schritten der Vergangenheit – Anbindung der Personalcomputer an einen

⁹⁴ Baukrowitz, Andrea: Informatisierung und Reorganisation. Zur Rolle der IT jenseits der Automatisierung, in: Baukrowitz, Andrea/Berker, Thomas u.a. (Hg.): Informatisierung der Arbeit - Gesellschaft im Umbruch, edition sigma, Berlin, 2006, S. 98-115.

Großrechner und Vernetzung der Computer untereinander zu sog. Local Area Networks (LAN)⁹⁵ – begann man sog. Corporate Networks aufzubauen, also unternehmensweite Netze zu etablieren; die Kommunikationstechnik, die nicht mehr an feste Leitungen gebunden war, wie E-mail, tragbare PC-Geräte, etc. ermöglichte jetzt räumliche Unabhängigkeit der Mitarbeiter von einem festen Arbeitsplatz. Viele der Anwendungen waren jedoch so konzipiert, daß sie zwar die verschiedenen Teilfunktionen am Arbeitsplatz gut unterstützten, die funktionsübergreifende Kopplung aber mäßig ausgeprägt war. Zur Beseitigung dieses Mankos kam integrierte Anwendersoftware zum Einsatz. Als Nachteile solcher integrierter Systeme erwiesen sich aber v.a. erforderliche umfangreiche Planungsaktivitäten und Abstimmungsprozesse sowie Anpassungsnotwendigkeiten aufgrund des hohen Änderungsaufwands und diese führten zur Verzögerungen und Verhinderungen.

5. Automation in der österreichischen Verwaltung

5.1. Der Einsatz Automatischer Datenverarbeitung (ADV)

Verwaltung ist Verarbeitung und natürlich auch Sammlung von Daten und es kommen immer mehr Daten auf die öffentliche Verwaltung zu; jeder Entscheidungsvorgang besteht aus folgenden Schritten: Aufnahme, Verarbeitung und Ausgabe von Daten. In den Bereichen des Rechnungswesens, Lohnabrechnungen, etc. bietet – im Vergleich zu

⁹⁵ diese lokalen Netze sind Systeme für den Hochleistungs-Informationstransfer, die es einer Anzahl gleichberechtigter Benutzer ermöglichen, auf einem räumlich begrenzten Gebiet unter Anwendung eines schnellen Übertragungsmediums partnerschaftlich orientierten Nachrichtenaustausch hoher Güte durchzuführen. Dieser Nachrichtenaustausch kann als Abgrenzung zu einem hierarchisch organisierten Austausch verstanden werden und ist ein weiteres Charakteristikum, das die Flexibilität eines LAN verdeutlicht: Auf einem gleichberechtigt partnerschaftlichem Nachrichtenaustauschsystem kann man nämlich bei Bedarf auch eine hierarchische oder semihierarchische Struktur aufbauen (Quelle: ITWissen, das große Online-Lexikon für Informationstechnologie, www.itwissen.info).

herkömmlichen Lochkartenanlagen älterer Zeit – die automatische Datenverarbeitungsanlage (ADV) einen enormen Fortschritt, weil ihr Anwendungsgebiet breiter ist und sie v.a. schneller arbeiten kann; deshalb hat sie sich ab den 1960er Jahren innerhalb der Verwaltung durchgesetzt, ja sie wurde sogar zum "Prinzip" der modernen Verwaltung⁹⁶.

Folgende Ziele wurden mit dem ADV-Einsatz verfolgt: Wirtschaftlichkeit im Sinne von Personaleinsparungen aber nur nach einer Anlaufzeit und nur bei Massenarbeit, d.h. Entlastung von Routinetätigkeiten; Erfüllung bisher noch nicht wahrgenommener, aber notwendiger Aufgaben bzw. schnellere Erledigung bisher bereits wahrgenommener Aufgaben; Verbesserung der Entscheidungsprozesse durch Bereitstellung rationaler Entscheidungshilfen. Die ADV ist also überall dort einsetzbar, wo es sich um logische Entscheidungen handelt, die mittels Programmierung, also Kodierung, in Einzelbefehle aufgelöst werden, die der Maschine dann für den inneren Arbeitsgang und die Datenverarbeitung gegeben werden; d.h., daß die zu verarbeitenden Daten müssen auf dem Datenträger, also z.B. einer Lochkarte, Magnetband, etc. klassifiziert werden und mit Merkmalen ausgestattet sein, die weitere Verarbeitung erlauben. Die Möglichkeiten stoßen aber dort an ihre Grenzen, wo es um Werthaltungen geht und nicht um bloße "Ja/Nein"-Entscheidungen eines Programms. Diese Wertentscheidungen innerhalb einer Verwaltungseinheit müssen daher einer Eingabe in die ADV-Anlage vorgelagert sein. Was die Wirtschaftlichkeit als Bestimmungsgröße für die Anwendbarkeit der ADV betrifft, so kommt sie – wie bereits gesagt – nur dann zum Tragen, wenn einerseits ausreichend große Zahl gleichartiger, automatisierbarer Vorgänge vorhanden ist, andererseits Personal entlastet werden kann. Die Einführung einer ADV bedeutet

⁹⁶ Wenn man sich die Entwicklungsetappen der IT-Organisation z.B. im Bundesministerium für Finanzen ansieht, so stellt man fest, daß sogar noch zwischen 1989-1997 eine Sektion VI unter dem Namen "ADV-Sektion" existierte (Quelle: Österreichischer Amtskalender).

allerdings, zumindest in der Anfangsphase zunächst immer Kostensteigerung; erst wenn eine Vollauslastung eintritt, verursacht sie geringere Kosten. Das Problem der Auslastung ergibt sich u.a. daraus, daß immer mehr andere Aufgaben durch die ADV übernommen werden, allerdings verliert es in dem Moment an Bedeutung, wenn die Verwaltung zur Einrichtung großer Rechenzentren übergeht. Weiters stellt, neben besagter Erledigung von Massen- und Routineaufgaben, der Bereich der Planung ein Anwendungsgebiet für den ADV-Einsatz dar; dies in den Fall, wenn z.B. die Führungsebene in einer Entscheidungssituation vor mehreren Entscheidungsalternativen steht. ADV bringt hier Vorteile, ja sie ermöglicht erst komplizierte Planungsentscheidungen rational zu treffen. Probleme, die sich auf diesem Anwendungsgebiet der ADV ergaben, sind u.a. die Schwierigkeiten bei der Beschaffung exakten Datenmaterials, das als Grundlage für Entscheidungen dienen soll, aber auch die Überforderung der Mitarbeiter bei der Datenerhebung selbst. Somit erscheint die ADV in diesem Bereich als kostspielig und als Fehlerquelle.

Für die Datenintegration, die für die Planungsentscheidungen wichtig ist sind darüber hinaus große Personalressourcen notwendig; deshalb war die ADV als Planungsinstrument beschränkt anwendbar. Für Mitte der 1970er Jahre ergibt sich dabei folgende Verteilung: Zu 86% wird die ADV im Bereich der Massen- und Routineverwaltung, zu 3% für Anwendung mathematischer Modelle und zu 11% für Planungsarbeiten eingesetzt⁹⁷. Die Automation in der Verwaltung bedeutet aber auch Anwendung von Vorschriften auf die ADV; die Gestaltung dieser Vorschriften hat deshalb Einfluß auf die Möglichkeiten und Wirtschaftlichkeit des ADV-Einsatzes, weil alle Vorschriften grundsätzlich automatisierungsfähig sind. Wenn man z.B. die Verwaltungsvorschriften in konditional, also "wenn,...dann"-Strukturen,

⁹⁷ Thieme, Werner: Verwaltungslehre, 3. völlig Neubearb. Aufl., Carl Heymanns Verlag KG, Köln-Berlin-Bonn-München, 1977, S. 381 ff.

sowie zweckorientierte, also Ermessensvorschriften, aufteilt, so sind letztere nur dann automatisierbar, wenn man sie in programmierbare "ja-nein"-Antworten übersetzen kann. Und auch dann wäre der ADV-Einsatz bei den Vorschriften wirtschaftlich, wenn es sich um Massentätigkeiten handelt, die regelmäßig auftreten⁹⁸.

5.2. Anfänge der Büroautomation in der österreichischen Verwaltung

Das eigentliche Computerzeitalter begann in der österreichischen Bundesverwaltung im Jahre 1959 im damaligen Zentralbesoldungsamt. Der Einsatz des ersten Computers betraf damals die Berechnung und Zahlbarmachung der Bezüge der Bundesbediensteten und wurde bereits Mitte der 1960er Jahre auf die Bundeshaushaltsverrechnung und die Abgabeneinhebung und- verrechnung bei den Finanzämtern ausgedehnt. Historisch gesehen haben sich zur Durchführung in Betracht kommender Datenverarbeitungsaufgaben im Bereich der Bundesverwaltung – anfangs wirtschaftlich bedingt und später auch politisch geplant – vier Schwerpunktzentren herausgebildet: Bundesministerium für Finanzen – Bundesrechenamt⁹⁹, Österreichisches Statistisches Zentralamt, BM für Landesverteidigung, BM für Inneres; diese Zentren haben nicht nur die DV-Aufgaben des jeweiligen Ressorts

⁹⁸ Thieme, Werner: Verwaltungslehre, 3. völlig neubearb. Aufl., Carl Heymanns Verlag KG, Köln-Berlin-Bonn-München, 1977, S. 401 f.

⁹⁹ im Jahre 1964 bestand die "Buchhaltung des Bundesministeriums für Finanzen" in der Himmelpfortgasse als nachgeordnete Dienststelle; 1974/75 gab es wieder ein "Zentralbesoldungsamt" (ZBA), und zwar gleich an zwei Standorten: In der Singerstraße bestand dieses aus dem Leiter, seinem Stellvertreter, einem Personal- und Organisationsreferenten und einem Leiter des Rechenzentrums; am Standort Hintere Zollamtsstraße gab es einen Leiter des Rechenzentrums, eine eigene Verwaltungsabteilung und eine Buchhaltung. Bis zur Gründung einer eigenen EDV-Sektion VII im Jahre 1975 hatte sich die organisatorische Struktur nicht wesentlich verändert (bis auf die Auflösung der Verwaltungsabteilung des ZBA), ein Bundesrechenamt ist dann ab 1979/80 nachweisbar. Die weitere Entwicklung mündete schließlich in der Gründung der Bundesrechenzentrum GmbH im Jahre 1997, übrigens zeitgleich mit der Schaffung der IT-Sektion VI im BMF unter Leitung von Sc Arthur Winter (Quelle: Österreichischer Amtskalender).

durchzuführen, sondern weitgehend auch jene anderer Bundesministerien mitzubetreuen. Dies gilt besonders für das ressortmäßig zum Bundesministerium für Finanzen (BMF) gehörende Bundesrechenamt. Wegen der anfänglich hohen Hardwarekosten wurden bei allen Schwerpunktzentren extrem zentralistische EDV-Anwendungen gewählt: Die entsprechenden Rechenaufgaben waren in Wien in den Rechenzentren konzentriert, die externen Dienststellen meist über Fernschreibverbindungen verbunden und i.d.R. nur mit reinen Ein- und Ausgabestationen ausgestattet. Zur Koordination des Einsatzes von EDV-Anlagen im Bundesbereich, zur Sicherung der Kompatibilität der Anlagen, zur Beobachtung der internationalen Entwicklung, etc., wurde ein interministerielles "ADV-Koordinationskomitee" eingerichtet, das durch eine eigene Fachabteilung "ADV-Koordination" des Bundeskanzleramtes, Abt. I/6, unterstützt wurde¹⁰⁰.

Das Bundesrechenamt führte nicht nur DV für sämtliche Finanz- und Zollämter durch, sondern auch die gesamte Buchhaltung des Bundes einschließlich der Berechnung und Zahlbarstellung der Geldleistungen an die Bundesbediensteten und Pensionsberechtigten des Bundes; während früher allein die vom BMF durchzuführende Pensionsanpassung für rund 220.000 Anspruchsberechtigte 11 Monate gedauert hat, beansprucht der gesamte Änderungsaufwand in der Folge nur knapp 1 Woche. Durch den vollautomatischen Datenaustausch und interne Integrationsmaßnahmen, v.a. aber durch die sofortige dezentrale Erfassung jedes Gebärungsfehlers, bestand die Möglichkeit, einen Bundesrechenabschluss binnen 24 Stunden vorzunehmen; diese Arbeitersparnis für die Buchhaltungen war enorm und hat zu einer erheblichen Reduktion des Zeitaufwandes und des Personaleinsatzes

¹⁰⁰ übrigens war die 1975 innerhalb des BMF geschaffene EDV-Sektion VII u.a. im genannten Koordinationskomitee und Subkomitee für den Einsatz elektronischer DV-Anlagen im Bundesbereich beim Bundeskanzleramt angesiedelt (Quelle: Österreichischer Amtskalender).

geführt: Allein im Bereich der Finanzverwaltung konnten seit der Umstellung auf elektronische Datenverarbeitung ca. 500 Planstellen eingespart bzw. für andere Aufgaben im Bereich der Finanzämter – z.B. Steuerfahndung – eingesetzt werden. Mit den Arbeitserleichterungen durch die "integrierte Datenverarbeitung" verbandete sich – wie bereits zuvor besprochen – die Absicht, für den Gesamtbereich einer Verwaltung die jeweiligen Basisdaten – z.B. Geburtsort, Anschrift einer Person – nur einmal zu erheben, zu speichern sowie fortzuschreiben und für alle Aufgaben den zuständigen Stellen zumindest innerhalb einer Gebietskörperschaft bei Bedarf bereitzustellen. Dies führte organisatorisch zur Einrichtung universell nutzbarer Datenbanken, die v.a. für den Bereich der Planung und Entscheidungsvorbereitung in der Verwaltung herangezogen werden können. In allen Bereichen der Verwaltung wurde der EDV-Einsatz anfangs v.a. als Hilfsmittel (z.B. in der Volkszählung) und später als Rationalisierungsinstrument (z.B. in Bereichen Inkasso, Steuervorschreibungen) angesehen, wobei seine Auslöserfunktion für weitere organisatorische Neuerungen noch nicht ganz überblickt werden konnte¹⁰¹.

Im Jahre 1980 erstattete die österreichische Bundesregierung (Kabinett Kreisky IV, SPÖ-Alleinregierung, R.T.) in einem Verwaltungsreformbericht Meldung über die Maßnahmen zur Verwaltungsreform für die Jahre 1975-1980. Diese Berichterstattung hatte zum Thema die Verbesserung der Organisation der Bundesverwaltung und besondere Maßnahmen in den einzelnen Ressorts; im BMF kam es z.B. zur Zusammenfassung aller mit DV befaßten Abteilungen zu einer ADV-Sektion¹⁰² und die räumliche und

¹⁰¹ Pichler, Wolfgang: Sachmittel der Verwaltung, in: Wenger, Karl u.a. (Hg.): Grundriß der Verwaltungslehre, Böhlau Verlag, Wien-Köln, 1983, S. 251 ff.

¹⁰² es hat sich wohl ein Fehler im besagten Reformbericht "eingeschlichen", denn der österreichische Amtskalender für die Jahre 1979/80 weist eine EDV-Sektion VII unter der Leitung von SC Friedrich Pointner; diese bestand dann bis zum Jahr 1989, bis zur Gründung der ADV-Sektion VI.

maschinelle Konzentration der ADV-Aktivitäten im Gebäude des Bundesrechenzentrums; damit wurde ein koordinierter und flexibler Einsatz des Personals und der Maschinen sowie eine personal- und kostensparende Durchführung automatisierter Verwaltungsarbeiten ermöglicht. Durch die Einführung neuer Technologien, v.a. im Bereich der Bürotechnik, konnte in allen Ressortbereichen eine rationellere Arbeitsweise erzielt werden. **Bürotechnik** bedeutete dabei die Optimierung des Mitteleinsatzes, der Arbeitsmethoden und- verfahren zum Zweck einer rationellen Gestaltung des Arbeitsablaufs im Sinne der Überwindung zeitlicher oder quantitativer Engpässe sowie unvermeidbarer physischer und psychischer Belastungen; dabei wurde schwerpunktmäßig auf den vermehrten Einsatz von Diktiergeräten für den Bereich der Bundesverwaltung hingewiesen, der eine wirtschaftliche Form sowohl des Diktierens als auch des Schreibens von Texten darstellte. Zur Rationalisierung des "maschinellen Schreibens" wurden Kugelkopfschreibmaschinen und Textverarbeitungsgeräte eingesetzt, weiters moderne Rechenmaschinen und andere Geräte zu rationeller Bewältigung der Postein- und ausgangs wie Frankier-, Briefstempel- Adressiermaschinen, etc. Die Komplexität der Aufgaben erforderte also den Einsatz wirksamer Rationalisierungsinstrumente und dafür eignete sich insb. die ADV. Im Berichtszeitraum 1975-1980 wurde die Durchführung einer Reihe von Verwaltungsaufgaben aus Gründen der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit auf ADV umgestellt, dies wohl im Bewußtsein eines Spannungsverhältnisses der Rationalisierungseffekte zur Forderung nach Bürgernähe.

Im Bundeskanzleramt wurde zur Rationalisierung v.a. des Rechtserzeugungsprozesses der Einsatz elektronischer Mittel der Textverarbeitung bei der Rechtssetzung gefördert: In Durchführung eines Mehrstufenplanes war es jenen Dienststellen, die das gleiche Textverarbeitungssystem benützten wie BKA und die Österreichische Staatsdruckerei, möglich, durch die dezentralisierte Erfassung

relevanter Texte auf Datenträgern die Erstellung der Manuskripte wesentlich zu vereinfachen und zu beschleunigen, diese Aufzeichnungen direkt in Filmsatz umzusetzen und sodann für Dokumentations- und Informationszwecke bereitzustellen. Es wird auch berichtet, daß eine Verringerung des Aufwandes allein bei der Manuskript -und Satzherstellung um ca. 30% erreicht werden konnte. Einsatzbereiche eines solchen Organisationsmittels waren außerdem: Abwicklung der Aktenerledigung, Aktenevidenz, Aktenwartung, Aktendokumentation, etc.

Das Konzept sah ein Mehrplatzsystem vor, dessen Vorteil gegenüber mehreren stand-alone-Lösungen v.a. darin lag, daß es durch die Zentralisierung der Rechnerintelligenz kostengünstiger war. Durch die Verwendung von Magnetplatten wurde eine wesentliche Erweiterung des Speichervolumens erzielt. In der dem Bundeskanzleramt (BKA) nachgeordneten Dienststelle des Österreichischen Statistischen Zentralamtes wurde im März 1980 eine Großanlage angemietet, durch die maschineninterne Verarbeitungszeit um das 4-fache beschleunigt werden konnte. Im – hier v.a. interessierenden – BMF wurden im Berichtszeitraum die von der ADV gebotenen Möglichkeiten im Bereich der Voranschlagstellung und- durchführung sowie für Zwecke der Berichterstattung an den Nationalrat und für den weiteren Ausbau des finanzpolitischen Informationssystems genützt; dadurch konnte u.a. eine raschere Datenerfassung und Datenweitergabe an Verwaltungsdienststellen und das Parlament erzielt werden, außerdem wurde die Abgabefestsetzung-, einhebung und –verrechnung bei den Zollämtern und den Finanzämtern automatisiert¹⁰³.

Im Jahre 1984 veranstaltete das Bundeskanzleramt eine Enquete zum Thema Bedeutung der Büroautomation in der öffentlichen Verwaltung, und zwar aus zwei Beweggründen, wie man der Einführung des SC Mag.

¹⁰³ Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen zu Verwaltungsreform in den Jahren 1975 bis 1980 (Verwaltungsreformbericht 1980), Wien, 1980, S. 53 ff.

Kurt Zeleny entnimmt: Zum einen waren dies spezielle, eigene Probleme im BKA selbst, zum anderen Probleme, die sich durch die Koordinationskompetenz im ADV-Bereich ergaben. In erster Linie beschäftigte die Verwaltung (was v.a. im Hinblick auf die spätere Entwicklung im Zusammenhang mit dem elektronischen Akt von Bedeutung ist, R.T.) die Frage nach Beschleunigung des Verfahrens um von einem Akt zur Reinschrift zu gelangen, und zwar v.a. deshalb, weil die Reinschrift nichts anderes als eine Kopie des Aktes in anderer Form darstellte; andererseits ergab sich ein weiteres Problem aus den häufigen Transporten der einzelnen Akte innerhalb des Ressorts, teilweise bedingt durch das damalige Kanzleisystem, das ja jeden Aktenlauf dokumentieren mußte. Ein weiteres Problem stellte die Notwendigkeit der qualitativ besseren und ausführlicheren Information der Referenten. Ein anderer Auslöser für die Abhaltung der Informationsveranstaltung war die Befürchtung, daß immer mehr Ressorts versuchen werden, unterschiedliche Technologien zu verwenden, um ihre gleich gearteten Probleme zu lösen. Typisch für diesen gesamten Fragenkomplex war die Anschaffung von Textverarbeitungsgeräten zur rascheren Erledigung von Schreibarbeiten. Meistens wurden diese Geräte aber organisatorisch wie herkömmliche Schreibmaschinen behandelt und in den vorhandenen Arbeitsablauf eingegliedert, ohne daß man sich dabei die Frage stellte, ob nicht gerade durch diese Technologie möglich geworden wäre, eine Beschleunigung des Arbeitsablaufs zu erreichen bzw. auch organisatorische Strukturen zu überdenken.

Im BKA setzte man seit langem Textverarbeitungseinzelplatzsysteme (TV-System) ein, die das Schreiben beschleunigten, ohne daß dabei organisatorische Änderungen vorzunehmen waren, indem man in den vorhandenen zentralen Schreibstellen solche Textautomaten installierte; einerseits wurden zwar die Schreibarbeiten schneller erledigt, andererseits ergaben sich Probleme mit sog. Textbausteinen, die für

gleichbleibende Texte verwendet wurden: Irgendein Verantwortlicher mußte nämlich diese Texte konzipieren und dafür sorgen, daß sie in der quasi endgültigen Form verwendet werden, ansonsten würde ja der Rationalisierungseffekt verloren gehen. Durch die Zentralisierung der Schreibstellen, die für mehrere Abteilungen Schreibarbeiten erledigten, war nicht klar, wer letztendlich entscheidet, welcher Textbaustein gültig ist; weiters kam es durch die Vielzahl thematisch sehr unterschiedlicher Bausteine zu einem Archivierungsproblem, was zu einer erschwerten Auffindbarkeit der Texte führte.

Ausgangspunkt für den Beginn eines Pilotprojektes im BKA war auch das ungelöste Problem der häufigen physischen Transporte von Akten und der Eintragungen in der Kanzlei bzw. raschere und bessere Information der Referenten und Führungskräfte, um die Qualität der Erledigungen und Entscheidungen zu erhöhen. Die einzelnen Schritte waren die sog. "globale Schriftgutanalyse", d.h. eine globale Erfassung (quantitativ/qualitativ/inhaltlich) der Schriftstücke des BKA mittels Fragebögen, die an Referenten und Schreibkräfte verteilt wurden sowie eine Detailanalyse, bei der auf die spezifischen Anforderungen der einzelnen Abteilungen Rücksicht genommen wurde. Aufgrund dieser Analysen und von der Überzeugung ausgehend, daß man in größeren Verwaltungseinheiten keine Einzeltätigkeit, wie z.B. Schreiben, isoliert betrachten kann, wurde ein Konzept eines integrierten Text- und Informationssystems entwickelt: Um z.B. den Referenten bei der Erstellung komplizierter Rechtsgutachten zu unterstützen, war es notwendig, EDV-unterstützte Dokumentationsysteme aufzubauen, wie Rechtsinformationssystem, Akteninformationssystem, etc.; um häufige Änderungen am Entwurf des Referenten zu bewältigen ist zwar grundsätzlich ein Textverarbeitungssystem sinnvoll, allerdings wäre es notwendig, Textverarbeitungsgeräte in den einzelnen Abteilungen zu installieren. Dabei stellte sich das Problem, ein System zu finden, das zwar dezentral in den Fachabteilungen verfügbar ist, aber gleichzeitig

genügend zentrale Kapazitäten aufweist, um den Zugriff auf Informationssysteme zu gewährleisten; einen Lösungsansatz boten Textverarbeitungsmehrplatzsysteme (TV-Mehrplatzsystem), die aber an ihre Grenzen stießen, wenn es um ressortübergreifende Zugriffe auf Informationssysteme ging. Deshalb war es sinnvoll, derartige umfangreiche Dokumentationssysteme nur auf der Groß-EDV zu realisieren. Damit der Zugriff gewährleistet blieb, war es erforderlich, über Postleitungen diese Textverarbeitungsmehrplatzsysteme mit der Groß-EDV zu verbinden.

Da es aber aus Gründen der Kapazität und Ökonomie nicht sinnvoll war, daß jedes Ressort jedes Informationssystem für sich selbst konzipiert und nutzt, war geplant, die Verbindung von Großcomputern in einem Netzwerk herzustellen. Ein Problem blieb aber weiterhin bestehen: Bei der Erstellung von Gutachten funktionierte nämlich die Einholung von Stellungnahmen aus anderen Ministerien auf dem konventionellen Weg über den Postversand; durch den Teletext-Dienst der Post war es möglich, von einem Textsystem zum anderen Schriftstücke schnell über Postleitungen zu senden und auch Gesetzestexte an die Staatsdruckerei zu übermitteln. Durch den Einsatz neuer Technologien in der Büroautomation ergaben sich organisatorische Notwendigkeiten, z.B. Datenschutzmaßnahmen, die aus der Verwendung eines gemeinsamen Speichermediums – der Magnetplatte – resultierten: Es mußte nämlich gewährleistet werden, daß jede Abteilung Zugriff auf die von ihr benötigten Daten erhält, z.B. mittels Paßwortberechtigungen.

Ein weiteres Problem ergab sich damals aus dem Verbrauch vorhandener Speicherkapazitäten: Hier wurde es notwendig, in einer Skartierungsordnung für das EDV-System festzulegen, welche Daten kurzfristig gespeichert werden sollten, welche mittelfristig, welche langfristig aufbewahrt werden mußten. Die geltende Kanzleiordnung wurde dem integrierten Text- und Informationssystemen nicht mehr

gerecht; ein Beispiel dafür ist der Referatsbogen, der bei Druckern mit Einzelblattzuführung nicht verarbeitbar war. Gerade diese Einzelblattzuführung ist es aber, die es ermöglicht, den Druck von Schriftstücken bedienerlos durchzuführen und einen Drucker von mehreren Bildschirmen gleichzeitig zu verwenden. In diesem Zusammenhang stellte man bereits damals Überlegungen an, wie in Zukunft ein Akt in der Verwaltung aussehen soll, um den Ablauf zu beschleunigen. Die Tendenz ging also in Richtung "papierarmes Büro": Der Aktenlauf über "Electronic Mailing" von Bildschirm zu Bildschirm, Ersatz der Unterschrift durch sog. elektronische Unterschrift am Bildschirm, etc. Diese Techniken waren zwar bereits damals möglich, allerdings fanden sie in der Kanzleiordnung keine Berücksichtigung¹⁰⁴.

Technische Unterstützung der Verwaltungsmitarbeiter

Das Konzept des integrierten Text- und Informationssystems des Bundeskanzleramtes sah also folgendermaßen aus: Um diesem Ziel näher zu kommen, daß jeder Bedienstete für seine jeweilige Tätigkeit langfristig einen Nutzen aus dem Einsatz neuer Technologien zieht, waren zwei wesentliche Analysen notwendig: Analyse der Tätigkeiten der einzelnen Verwendungsgruppen sowie Analyse des Verwaltungsablaufs. Die Schreibkräfte z.B. (Verwendungsgruppe "D") waren fast ausschließlich mit Schreibarbeiten beschäftigt. Das Hauptproblem in diesem Bereich war, daß sämtliche Schriftstücke mindestens zweimal geschrieben werden mußten, weil die Regelung bestand, daß der Erledigungsentwurf des Bearbeiters in den Akt gelegt wird und danach in Reinschrift erstellt wird; mit dieser Methode werden aber alle Schriftstücke mit derselben Fehlerhäufigkeit zweimal

¹⁰⁴ Zeleny, Kurt: Bedeutung der Büroautomation für die öffentliche Verwaltung; Auswirkungen auf die Verwaltungsorganisation, in: Bundeskanzleramt (Hg.), Büroautomation in der öffentlichen Verwaltung, Wien, 1984 [Schriftenreihe zur Verwaltungsreform], S. 7 ff.

geschrieben, obwohl es sich bei der Reinschrift meistens um die Kopie des Entwurfes mit geringfügigen Korrekturen handelte. Im Wesentlichen erfolgte die technologische Unterstützung dieser Verwendungsgruppe durch einfache Textverarbeitungssysteme mit Bildschirmen; die Tätigkeit der Gruppe der Fachkräfte (Verwendungsgruppe "C") bestand v.a. in Schreiarbeiten, Anlegen, Führen und Benutzen unterschiedlichster Karteien, wobei aus organisatorischer Sicht zwischen dezentral und zentral notwendigen Karteien zu unterscheiden waren: Erstere gab es für Terminplanung, telefonische Auskunftserteilung, Aktenpläne, etc., wobei als zentrale Karteien typischerweise alle Aufzeichnungen eines Ministeriums galten. Das Problem dabei war die Suche bei händisch geführten Karteien, denn für jedes Suchkriterium mußte eine eigene Kartei angelegt werden. Die Lösung: Einsatz von TV-Mehrplatzsystemen oder EDV-Systemen mit TV-Software, um die Dazwischenschaltung der Kanzleien bei physischen Transporten von Geschäftsstücken – um den Ablauf verfolgen und dokumentieren zu können – zu vermeiden; die Tätigkeit der Referenten und Führungskräfte (Verwendungsgruppen "B" und "A") bestand v.a. in zwei Typen von Erledigungen: Einerseits Standarderledigungen, bei denen die Texte weitgehend immer gleich blieben und sich als Lösung damals eben "Textbausteine" anboten, andererseits konzeptive Erledigungen bei denen Texte für den jeweiligen Sachverhalt neu gefaßt wurden, wobei eine Menge an unterschiedlicher Information vorhanden sein mußte.

Diese Information speiste sich damals aus Erfahrungswerten der Referenten, was dazu führte, daß sich einzelne Bearbeiter sog. Handkarteien anlegten, um die bisher aufgetretenen Fälle und Erledigungen kurzfristig wieder auffindbar zu machen. Als technische Lösung zur Unterstützung fungierte für die Standarderledigungen das TV-System mit Textbausteinen, für die konzeptiven umfangreiche Dokumentationssysteme basierend auf Groß-EDV, die neben der

strukturierten Abfrage auch die Suche nach Begriffen und Begriffsverknüpfungen im Volltext ermöglichten.

Die Ablauforganisation könnte man wie folgt darstellen, wobei sichtbar ist, daß die technischen Artefakte damals noch weitgehend unverbunden nebeneinanderstanden:

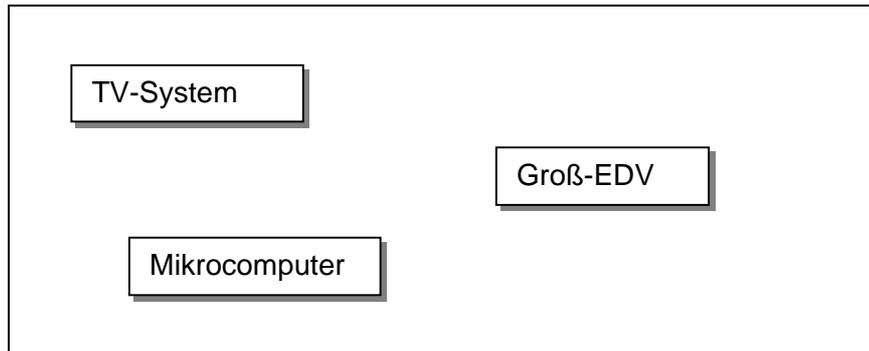


Abb. 2: Ablauforganisation im Büroautomationsbereich

Für jede Tätigkeit der einzelnen Verwendungsgruppen wurde eine spezifische technische Lösungsvariante eingesetzt, wodurch allenfalls Verbesserungen innerhalb der Gruppen erzielt werden konnten. Die Ablauforganisation und damit die Geschwindigkeit des Ablaufs selbst wurden dadurch nicht berührt, und unterschiedliche Kommunikationsformen wurden vollkommen außer Acht gelassen. Bei der Kommunikation unterscheidet man Kommunikation innerhalb des Ressorts und Kommunikation nach außen; die innere Kommunikation innerhalb des Ressorts erfährt ihre formale Ausgestaltung durch das Kanzleiwesen, das gleichsam ein Gerüst darstellt. Es dient dazu, sektionsweise den Aktenlauf zu kontrollieren und vorhandene Geschäftsstücke wieder auffinden zu können. Aufgrund dieses Organisationsschemas ist es sinnvoll, für zentrale Zugriffe zentrale technische Lösungen zu finden und hier bot sich eben ein TV-Mehrplatzsystem an. Die Verwendung eines solchen Systems bedeutete, daß je nach organisatorischer Anforderung dezentral oder zentral Systemressourcen zur Verfügung standen. Zur inneren Kommunikation gehören aber auch Informationen über Inhalte, die nur sinnvoll über Groß-EDV realisiert werden können, wie nachstehend dargestellt:

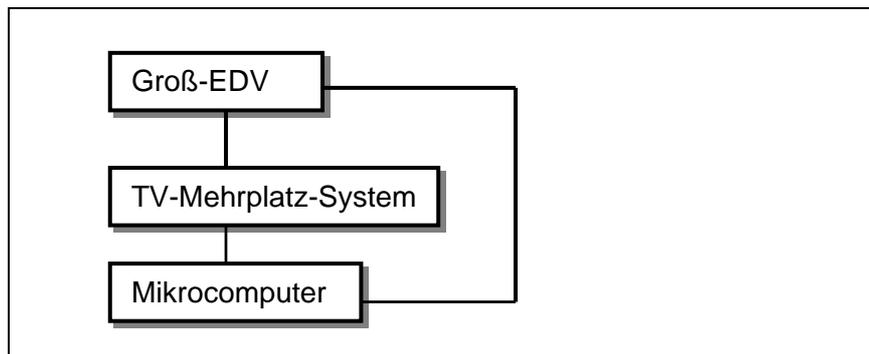


Abb. 3: Bürosystem unter Einbindung innerer Kommunikation

Wie aus der Graphik ersichtlich, stellt der Mikrocomputer – als Bildschirm verwendbar – die erste Ebene dar; damit konnten lokal begrenzte Anforderungen abgebildet werden, wie z.B. kleine Dateien für Referenten, lokale Berechnungen, etc. Gleichzeitig konnte der Computer als Bildschirm für die Textverarbeitung und für die Groß-EDV verwendet werden, was bedeutete, daß das Gesamtsystem von einem Bildschirm aus angesprochen werden konnte. Damit konnte eine Integration von Lokalanwendungen über Textverarbeitung, Kanzleisystem bis hin zur Dokumentation technologisch realisiert werden. Im Bereich der Kommunikation nach außen steht eine solche mit anderen Ressorts im Vordergrund; die häufigste Form bildet dabei – abgesehen vom Telefongespräch – der Briefverkehr. Nachteile waren hier v.a. eine geringe Geschwindigkeit bei der Informationsübertragung, Weiterverarbeitung nur durch nochmaliges Erfassen des Briefinhalts, etc. Einen Fortschritt bot damals der neue Teletextdienst der Post: Unabhängig von der Herstellerfirma des Systems war es möglich – Voraussetzung war lediglich ein teletexttaugliches Textverarbeitungsgerät – Briefe inkl. des Layout rasch zu übermitteln, zu empfangen, etc. Eine andere Form der Kommunikation ist das Versenden von systematisch aufgebauten Information anderer Ressorts in Form von Datenbanken und Dokumentationssystemen; die Grundvoraussetzung dafür ist es allerdings – um den Zugang zu anderen Systemen zu ermöglichen – Computernetzwerke aufzubauen,

zukünftigen Aufgaben erfüllen will, muß ihre Struktur auf die Erfordernisse eines modernen Industriestaates ausgerichtet werden. Zu diesem Zwecke wird die Bundesregierung einen **mehrjährigen EDV-Plan – also einen Plan über den Einsatz elektronischer Datenverarbeitungsmaschinen – des Bundes erstellen**, um einen koordinierten und entscheidungsorientierten Einsatz dieser Maschinen zu ermöglichen und sicherzustellen..."¹⁰⁶. Zum ersten Mal wurde eine Systemisierung der DV-Anlagen des Bundes dann in der Anlage zum Bundesvoranschlag 1972 verankert¹⁰⁷. Seitdem bildet dieser Plan die Anlage zum jährlichen Bundesvoranschlag im Bundesfinanzgesetz (BFG). Systemisierungspflichtig sind danach "...*bundeseigene, (...) gemietete und dem Bund unentgeltlich zur Benützung überlassene Datenverarbeitungsanlagen.*"¹⁰⁸. Im § 2 (1) der Anlage zum Bundesvoranschlag für das Jahr 1982 heißt es weiter: "*Eine Datenverarbeitungsanlage im Sinne des Systemisierungsplanes ist ein programmierbares System von auf elektronischem Wege kommunizierenden Maschinen, das unabhängig von anderen Systemen Daten verarbeiten kann und dessen Wert (...) 300.000 Schilling übersteigt.*" (heute € 21.802, R.T.). Daneben kann man anhand der Systemisierungspläne (Allgemeiner Teil) historisch auch den Entwicklungsstand der Technik zum jeweiligen Zeitpunkt feststellen bzw. Veränderungen im technischen Fortschritt beobachten, wie z.B. im Speicherbereich (diese werden immer umfangreicher), in der Geschwindigkeit der Drucker, etc.¹⁰⁹.

¹⁰⁶ vgl. Gottschlich, Maximilian/Panagl, Oswald/Welan, Manfred: Was die Kanzler sagten: Regierungserklärungen der Zweiten Republik 1945-1987, Böhlau Verlag, Wien-Köln, [Studien zu Politik und Verwaltung, Bd. 15], 1989, S. 221.

¹⁰⁷ vgl. Pichler, Wolfgang: Sachmittel der Verwaltung, in: Wenger, Karl u.a. (Hg.): Grundriß der Verwaltungslehre, Böhlau Verlag, Wien-Köln, 1983, S. 253.

¹⁰⁸ § 1 Abs 2 des Systemisierungsplanes der Datenverarbeitungsanlagen des Bundes für das Jahr 1982.

¹⁰⁹ Ganz deutlich sieht man z.B. die Entwicklung technischer Kapazitäten in den einzelnen Bundesministerien (wohl auch aufgrund des Aufgabenwachstums bzw. stärkerer Zentralisierung/Dezentralisierung: So scheint der Sozialbereich im Systemisierungsplan für das

Die nachfolgenden Darstellungen soll den zahlenmäßigen Einsatz der DV-Anlagen in der Hoheitsverwaltung von den 1970er Jahren bis in die 1990er Jahre veranschaulichen¹¹⁰:

Jahr	Type A (Kleinanlagen)		Type B (Mittel- u. Großanlagen)		Type C (Sonderanlagen)		Summe
	eigene	gemietet e	eigene	gemietete	eigene	gemietet e	
1972	8	-	8	8	2	15	41
1973	18	1	10	8	4	19	60
1974	23	-	12	7	4	21	67
1975	26	6	12	9	4	19	76
1976	39	6	13	12	4	20	94
1977	31	16	26	12	4	17	106
1978	47	21	33	14	7	15	137

(Tab. 2: DV-Anlagen der Hoheitsverwaltung 1972-1978/Eigene Darstellung nach dem Systemisierungsplan des Bundes)

Wie ersichtlich stieg die Anzahl der DV-Anlagen innerhalb von 7 Jahren insgesamt um mehr als das 3-fache; im Jahre 1979 wurden allerdings Anpassungen notwendig, die sich u.a. aus den Veränderungen der technischen Entwicklung ergaben (Einführung der Type D "Sonderanlagen") sowie aus der Tatsache, daß "Kleinanlagen", deren

Jahr 1973 überhaupt nicht auf und im Jahre 1982 erst mit 2 Anlagen in der Zentraleitung; den quantitativen Sprung zeigt der Systemisierungsplan für das Jahr 1997 mit insgesamt 11 Anlagen und mit einer stärkeren Differenzierung in Büroautomationssysteme (insg. 3 Großanlagen), DV-Anlagen für Zwecke der Sozialversicherung (1 Großanlage) oder Rechenanlagen für Verwaltung, Dokumentation, Datenbankanwendungen, Kanzleinformationssysteme und Büroautomation (insg. 6 Anlagen).

¹¹⁰ Anzumerken sei, daß "eigene" Anlage "Bundeseigene" bedeutet und diese beinhalten auch "...Vom Bund gekaufte, aber noch unter Eigentumsvorbehalt des Verkäufers stehende Datenverarbeitungsanlagen..." (vgl. § 1 (3) des Systemisierungsplans für das Jahr 1982, I.

Wert unter S 300.000,-- lag, nicht mehr systemisierungspflichtig waren; deshalb muß man die Vergleichbarkeit der Daten ab dem Jahr 1979 mit den vorhergehenden Jahren als einschränkt ansehen.

Jahr	Type A (Kleinanlagen)		Type B (Mittelanlagen)		Type C (Großanlagen)		Type D (Sonderanlagen)		Summe
	eigene	gemietet e	eigene	gemietet e	eigene	gemietet e	eigene	gemietet e	
1979	45	30	38	11	6	8	1	3	142
1980	60	22	55	9	6	8	3	2	165
1981	71	62	63	10	6	7	5	2	226
1982	91	52	90	12	8	8	5	2	268
1983	90	58	95	10	14	7	6	2	282
1984	125	54	113	6	18	6	6	2	330
1985	176	33	117	7	20	6	8	2	369
1986	205	32	127	4	22	8	5	2	405
1987	243	32	149	9	26	7	6	3	475
1988	287	20	157	7	44	6	6	3	530
1989	308	15	189	8	54	6	5	3	588
1990	322	14	228	7	89	8	5	3	676
1991	346	13	246	7	97	7	5	5	726
1992	375	15	307	44	97	20	16	8	882

(Tab. 3: DV-Anlagen der Hoheitsverwaltung 1979-1992/Eigene Darstellung nach dem Systemisierungsplan des Bundes)

Obige Aufstellung zeigt, daß die Anzahl der DV-Anlagen in einem Zeitraum von 20 Jahren insgesamt um mehr als das 21-fache (von 41 im Jahre 1972 auf 882 im Jahre 1992). Der quantitative Sprung zeigt sich v.a. im Bereich der bundeseigenen DV-Kleinanlagen, also den Arbeitsplatzgeräten, und den bundeseigenen DV-Großanlagen, also den

Allgemeiner Teil; zur Bestimmung der einzelnen Typen der DV-Anlagen vgl. § 3 dieses

Großrechnern; entsprechend stieg die Zahl ersterer zwischen 1972-1992 um das fast 47-fache, die Zahl letzterer im besagten Zeitraum um mehr als das 48-fache. Mögliche Erklärungsgründe für diese Entwicklung: Einerseits erleichterte die fortschreitende Verbilligung bei den DV-Anlagen (v.a. dann in den 1980er Jahren bei den PCs) auf dem Markt bundeseigene Zukäufe (auch im Bereich der bundeseigenen Großrechneranlagen; die Zahl der gemieteten DV-Großanlagen stieg im analysierten Zeitraum nur unwesentlich an: 1972= 15, 1990= 20); andererseits kam es zur Verlagerung der Verwaltungstätigkeit zum einzelnen Arbeitsplatz, also zu einer Dezentralisierung der Arbeitstätigkeit (hier korrespondieren die zwei Tatsachen miteinander); was den zahlenmäßigen Anstieg im Bereich der DV-Großanlagen betrifft, so trafen m.E. auch zwei Entwicklungen aufeinander, und zwar einerseits die qualitative Erhöhung von Verwaltungsaufgaben und die immer billiger werdende Technik zur Unterstützung bei deren Bewältigung.

5.2.2. Technische Potentiale innerhalb bürokratischer Strukturen

Öffentliche Verwaltungen und das politisch-administrative System waren immer schon technologischem Wandel ausgesetzt; dieser vollzieht sich nicht nur in der Umwelt des Systems, um ihm von dort aus Anpassungsprobleme zu bereiten, sondern auch in den Verwaltungen selbst stellt die Informationstechnik das politisch-administrative System vor neue Aufgaben. Die Relevanz der Untersuchung der Maschinisierung gerade in der öffentlichen Verwaltung ergibt sich zunächst daraus, daß sie umfassend nahezu alle Aspekte des privaten und gesellschaftlichen Lebens der BürgerInnen umfaßt; darüber hinaus ist öffentliche Verwaltung auch immer ein gewichtiger Bereich organisierter Arbeit im Dienstleistungssektor und damit beispielhaft für das Eindringen von Technik in spezifische

Arbeitsorganisationen und Arbeitsprozesse. Damit präsentiert die Vielfalt der Verwaltungen die ganze Bandbreite der Informationsverarbeitungsfunktionen, gewährt also gleichsam einen umfassenden Einblick in die Informatisierung von Dienstleistungen. Schließlich wird der öffentlichen Verwaltung eine Pilotaufgabe zugewiesen: Sie soll neuartige Bürokommunikationstechnik erproben und sie damit für Anwender im privaten Bereich attraktiv machen.

Die Informationstechnik wurde von Politikern – wie es aus den vorhergehenden programmatischen Absichten deutlich geworden ist – und Verwaltungsorganisatoren immer wieder als der Problemlöser angesehen und so auch dargestellt. Es ergibt sich allerdings die Frage, ob die Maschinisierung die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt bzw. ob sie die Problembewältigungsfähigkeit im administrativen Bereich tatsächlich gestärkt hat. Die mögliche Antwort hat zwei Facetten: Einerseits – und dies habe ich bereits an anderer Stelle angedeutet – besitzt die Informationstechnik durchaus Potentiale, intellektuelle und kommunikative Kompetenz von Verwaltungseinheiten zu erhöhen und die Effektivität des Verwaltungshandelns zu stärken; auf der anderen gibt es sehr wohl einen unflexiblen und unintelligenten Umgang mit "flexibler" und "intelligenter" Technik innerhalb der Verwaltungen und so haben manche Technikanwendungen interne Strukturprobleme von Verwaltungen so verschärft, daß man sagen muß, die Maschinisierung hat vielmehr zur Bürokratisierung und zur Minderung der Problembewältigungsfähigkeit beigetragen¹¹¹.

Welche strukturell-organisatorische Bedingungen des Verwaltungshandelns können z.B. zur Verstärkung der positiven Potentiale der Informationstechnik beitragen? Zunächst betrifft dies die Stellen- und Abteilungsebene: Je weniger spezialisiert die

¹¹¹ Brinckmann, Hans/Kuhlmann, Stefan: Computerbürokratie. Ergebnisse von 30 Jahren öffentlicher Verwaltung mit Informationstechnik, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1990, S. 9 ff.

Stellen/Abteilungen sind, desto autonomer sind sie, und desto weniger sind sie auf Inputs anderer Organisationseinheiten angewiesen; somit die Autonomie höher, der Umwelt gerecht zu werden. Die einzelnen Mitarbeiter können eigenständig Strategien zur Bewältigung dieser Umweltdynamik entwickeln und Teilaufgaben sind an einer Stelle vereinigt, womit der Mitarbeiter von der Routine abweichende Fälle selbständig bearbeiten kann. Die weitere Überlegung betrifft die Ebene der Dezentralisierung: Je höher diese in einer Organisation ist, desto größer tendenziell ist auch ihre Flexibilität. Die Zentralisierung von Entscheidungen führt nämlich zu langen Dienstwegen und lange Dienstwege bedeuten Verzögerungen in den Reaktionen auf Umwelteinflüsse. Darüber hinaus entfaltet sich ein "internes Unternehmertum" auf den unteren Ebenen einer Organisationseinheit durch Motivation zur Einbringung eigener Fachkompetenz. Was die flachen Hierarchien betrifft, so sind sie eine Konsequenz der geringen Spezialisierung und der Dezentralisierung: Je autonomer nachgeordnete Einheiten sind, desto weniger Koordination müssen die jeweils übergeordneten Instanzen leisten und desto größer kann ihre Leistungsspanne sein.

Weiters kann die Minimierung zentraler unterstützender Abteilungen, sog. Stäbe, die Innovation innerhalb der Verwaltungsorganisation begünstigen, weil sonst die Stäbe durch detaillierte Konzepte und Planungsvorgaben die Autonomie dezentraler Einheiten einschränken, und zwar auch dadurch, daß sie in ihrer Funktion zur tendenziellen Erweiterung der Entscheidungs- und Kontrollkompetenzen der oberen gegenüber unteren Instanzen beitragen. Als Folge dieser Stäbeminimierung kann auch ein Verzicht auf umfassende Matrixstrukturen zur Innovationsfreudigkeit führen: Der Einsatz temporärer Gruppen zur Lösung innovativer Aufgaben ist eine alternative Strategie, wodurch man innovativen Input dauerhaft in der Organisation verankern will; der Vorteil gegenüber Matrixstrukturen ist

der, daß die Zusammensetzung der Gruppe und ihre interne Struktur jeweils an zur Lösung anstehendes Problem flexibel angepaßt werden können, der Nachteil aber, häufigere Anfälligkeit für Konflikte und ein hohes Maß an Programmierung zu ihrer Eindämmung. Die Zusammenarbeit zwischen Abteilungen bei innovativen Problemlösungen ist aber auch dann nicht unproblematisch, wenn abteilungsübergreifende Gruppen gebildet werden.

Im Sinne einer größeren Flexibilität müssen aber keine Vorkehrungen für das Auftreten von Konflikten getroffen werden und die Problematik der Konflikthandhabung ist im Prinzip einfacher als in Matrixstrukturen. Daraus ergibt sich das Koordinationsproblem bei Innovationsprojekten angesichts dynamischer Umwelten: Die Zusammenarbeit mehrerer Abteilungen ist bei größeren Innovationsprojekten schwieriger, und zwar u.a. dadurch, daß die Abteilungen unterschiedliche Umwelten haben, unterschiedliche Ziele verfolgen, mit Personen besetzt sind, die unterschiedliche Denkstile und Verhaltensweisen repräsentieren, und weil sie alle bestrebt sind, ihren Einfluß zu steigern, etc. Eine hohe Dynamik der Umwelt bewirkt sogar, daß die Unterschiede zwischen den Abteilungen noch größer werden. Je größer also die Zahl der Abteilungen, die an Innovationen beteiligt sind, und je unterschiedlicher diese Abteilungen, desto schwieriger gestaltet sich die Koordination für diese Innovationen.

5.2.3. Instrumente der Koordination

Umweltdynamik erhöht die Koordinationsanforderungen also direkt und indirekt. Als Gegenstrategien kommen diverse Koordinationsinstrumente in Frage: Das Instrument der Programmierung kommt v.a. bei solchen Entscheidungen in Frage, die sich als Auswahl unter vorgegebenen Alternativen gestalten lassen, denn durch Programmierung kann die Reaktionsgeschwindigkeit der

Organisation erhöht werden. Planung als Koordinationsinstrument reduziert die aus der Umweltdynamik resultierende Ungewißheit die durch Unterschiedlichkeit der Abteilungen bedingte Komplexität, weil mit zunehmender Umweltdynamik das Bedürfnis wächst, Prognosen zu formulieren und strategische Planung zu betreiben. Mit den äußeren Einflüssen nimmt aber auch ein weiteres Koordinationsinstrument zu, nämlich die Selbstabstimmung, und zwar entweder durch Bildung ständiger Gruppen, v.a. mit der Aufgabe abteilungsübergreifender Koordination, ohne lange, hierarchische Dienstwege oder als Bildung temporärer Gruppen zur Realisierung größerer innovativer Projekte. Organisationskultur kann als Koordinationmechanismus auch an Bedeutung gewinnen, weil gemeinsames Wertesystem die Kommunikation zwischen den verschiedenen Abteilungen erleichtern kann; die in einer Organisationskultur verankerte Normen können darüber hinaus helfen, Konflikte zwischen Routineaufgaben und innovativen Aufgaben zu lösen, wodurch ein Klima für internes Unternehmertum und Innovationsbereitschaft entstehen kann. Unterschiedliche Arten von Innovationen stellen auch unterschiedliche Anforderungen an die Organisation, deshalb müssen diese Subsysteme mit unterschiedlichen Strukturen und Kulturen aufweisen; man unterscheidet dabei zwischen inkrementalen und radikalen Innovationen. Letztere bieten weniger Gelegenheit für Standardisierung und Formalisierung, sind in geringerem Ausmaß planbar und die Organisation muß eine höhere Risikoneigung zulassen, als dies beim Inkrementalismus, d.h. ständiger Weiterentwicklung, notwendig wäre. Es läßt sich zumindest sagen, daß Kulturen mit Dominanz der Hierarchie eher innovationsfeindlich sind: die Befolgung formaler Prozeduren erscheint wichtiger als das Ergebnis, es gibt keinen Vertrauensvorschuß für innovativ tätige Einzelpersonen oder Teams, die Mitarbeiter werden über die Strategie der Organisation kaum informiert, Information wird

generell als knappes Gut behandelt. In solchen Kulturen ist es schwer, Unterstützung für innovative Vorhaben zu mobilisieren¹¹².

Ob elektronische Medien zu einer Zentralisierung oder Dezentralisierung von Entscheidungen führen bleibt aber umstritten. Im Prinzip erlauben es Büroinformati- und Kommunikationssysteme, dezentrale organisatorische Einheiten mit Informationen auszustatten, die sie für eine Entscheidung in ihrem Sachgebiet brauchen, und Entscheidungen zu dezentralisieren; andererseits ermöglichen sie stärkere Zentralisierung, indem sie die Informationsversorgung der oberen Ebenen verbessern. Bei einer starken Entscheidungscentralisierung kann gleichzeitig eine zentrale Kontrolle der delegierten Entscheidungen verstärkt werden, allerdings hängt dies davon ab, zu welchen organisatorischen Aufgaben- und Kompetenzumverteilungen das Potential solcher Systeme genützt wird und welche Ausgestaltung diese dann erfahren.

Die Auswirkungen von Büroinformati- und Kommunikationssystemen auf die Organisationsstruktur hängen also in einem hohen Ausmaß auch von den Leitbildern oder Philosophien ab, die ihrer Gestaltung zugrunde liegen; wenn man sich die bisherige Entwicklung anschaut, gewinnt man den Eindruck, daß die Systemkonzeptionen zum größten Teil an einem Leitbild der "umfassenden Infrastruktur" orientiert sind. Dieses Leitbild wird v.a. von Technikproduzenten propagiert, aber auch von Regierungen, Verbänden, wissenschaftlichen Institutionen, etc., mit der Absicht, die Abnehmer zu beeinflussen, und eine alternativlose umfassende technologische Durchdringung durchzusetzen. Nach diesem Leitbild bleibt auch weitgehend offen, welche Anwendungen über solche Infrastrukturen an den einzelnen Arbeitsplätzen abgewickelt werden

¹¹² Kieser, Alfred/Walgenbach, Peter: Organisation, 4. überarb. u. erw. Aufl., Stuttgart, Schäffer-Poeschel, 2003, S. 425 ff.

sollen. Behauptet wird nur, daß die Systeme anwendungsneutral sind und unterschiedliche Anwendungen ermöglichen sollen. Aber es gibt auch Gefahren, die mit einem solchen Leitbild verbunden sind: Hoher finanzieller Aufwand, starke Abhängigkeit von einer zentralisierten EDV-Kompetenz, unzureichende Berücksichtigung anwender- spezifischer Bedürfnisse, etc. Ein alternatives Leitbild orientiert sich dagegen an historisch auftretenden Dezentralisierungstendenzen und Erhöhung der Autonomie von Anwendungsgruppen; ein solches Leitbild ist kompatibel mit dem organisatorischen Konzept der lose miteinander verbundenen professionellen Arbeitsgruppen, das ein wesentlich höheres Maß an organisatorischer Flexibilität gewährleistet als das hierarchisch-bürokratische Modell: Bei diesem Leitbild erhält die organisatorische Ausgestaltung das Primat über die informations- und kommunikationstechnische. Persönliche Kommunikation zur Koordination hat z.B. Vorrang vor elektronischer, was den Einsatz informationstechnischer Systeme grundsätzlich begrenzt, sodaß hier nur wenige Anwendungsmöglichkeiten bestehen. Durch den Technikeinsatz zur Ausgestaltung von Außenbeziehungen wird tendenziell das organisatorische Gestaltungsziel der Autonomie beeinträchtigt, weil Büroinformations- und Kommunikationssysteme das ermöglichen können, was organisatorisch eigentlich nicht gewollt ist. Die Vorteile dieses Leitbilds "professioneller Arbeitsgruppen" gegenüber dem Leitbild "umfassender Infrastruktur" liegen u.a. in höherer Flexibilität des technischen Systems, denn neue technische Entwicklungen können leichter integriert und neue Anwendungen leichter hinzugefügt werden; dann in geringeren anfänglichen Investitionskosten, besserer Abstimmung auf die spezifischen Benutzerbedürfnisse und schließlich in höherer Akzeptanz des Systems insgesamt¹¹³.

¹¹³ Kieser, Alfred/Walgenbach, Peter: Organisation, 4. überarb. u. erw. Aufl., Stuttgart, Schäffer-Poeschel, 2003, S. 392 ff.

5.3. Verwaltungsmodernisierung als Automation?

Unter diesem Punkt finden sich v.a. programmatische Erklärungen bis zum Zeitpunkt der Einführung der Verwaltungsmodernisierung mit E-Government. Mit der Büroautomation verbanden sich immer schon Hoffnungen auf Erleichterung und Vereinfachung der Verwaltungsarbeit, Rationalisierungseffekte durch den Technikeinsatz zur Bewältigung von Verwaltungsaufgaben, etc. Kurz: Seitdem es die staatliche Verwaltung gibt, gibt es auch die Debatte über die Verwaltungsreform¹¹⁴.

Der Beitrag der Technik und der EDV zur Rationalisierung der Verwaltung war immer schon nach innen gerichtet; es ging – wie ich bereits ausgeführt habe – v.a. um technische Verbesserungen der täglichen Verwaltungspraxis. Mit dem jeweiligen Einsatz der technischen Artefakte betrat die öffentliche Verwaltung Neuland und dieses mußte in technischer, organisatorischer und rechtlicher Hinsicht erst erschlossen werden; 1967 bildete dafür den organisatorischen Rahmen eine beim Bundeskanzleramt eingesetzte Expertenkommission für den Einsatz elektronischer DV-Anlagen in der Bundesverwaltung, die auch mit Koordinationsaufgaben betraut wurde¹¹⁵ (das bereits erwähnte "ADV-Koordinationskomitee", R.T.).

¹¹⁴ wie WIMMER es ausdrückt: "...Das Beständigste an der Verwaltung ist ihre Reform."; die Bemühungen um eine Verwaltungsreform in Österreich reichen bis in das Jahr 1920, als man eine Ersparungskommission unter der Leitung des Rechnungshofes installierte. Weitere Schritte in der Ersten Republik setzte man dann in den Jahren 1925 (Ersparungskommissär), 1930 (Kommission zur Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung), 1931 (Bestellung eines Generalkommissärs für die Verwaltungsreform). Nach dem 2. WK wurden 1949 Einsparungskommissäre für die einzelnen Ressorts bestellt und 1966 im Bundeskanzleramt ein Staatssekretär mit der Einleitung einer Verwaltungsreform betraut (vgl. Wimmer, Norbert: Verwaltungsreform in Österreich. Eine kritische Zwischenbilanz, in: Die Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft, 7/1974, S. 465.).

¹¹⁵ Wimmer, Norbert: Verwaltungsreform in Österreich. Eine kritische Zwischenbilanz, in: Die Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft, 7/1974, S. 471 f

5.3.1. Verwaltungsautomation im Spiegel der Regierungsprogrammatis

In den Regierungserklärungen finden sich übrigens bis zum Jahr 1964 keine Erwähnungen der Technik oder Verwaltungsmodernisierung; die Politik war mit anderen brennenden Themen beschäftigt, wie Bewältigung der Nazivergangenheit, Wiederaufbau der Nachkriegsjahre, Fragen des Eigentums, der Kriegsschäden, Aufbau der Rechtsstaatlichkeit, etc. Erst in der Regierungserklärung BK Klaus vom 20.4.1966 (XI. G.P.) findet man folgendes (wohl keine Zufälligkeit im Hinblick auf die ÖVP als "Wirtschaftspartei"): *"...Die öffentliche Verwaltung bedarf einer tiefgreifenden Modernisierung nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Dies erfordert interne Rationalisierungsmaßnahmen, eine Vereinfachung der Rechtsvorschriften, eine moderne Staatsverrechnung und die **Modernisierung des Kanzleiwesens unter Verwendung aller Erkenntnisse der Automation.**"* (Hervorhebung im Zitat durch mich). Weiters *"Wünschenswert ist insbesondere die Klarstellung der zuweilen unklaren und schwer feststellbaren Kompetenzen der Bundesministerien durch eine übersichtliche bundesgesetzliche Regelung. Besonders vordringlich wird die baldige Klarstellung zweifelhafter und strittiger Zuständigkeiten der Bundesministerien zu sein haben."*¹¹⁶. Bereits damals gab es Absichten im Zusammenhang mit dem Öffentlichen Dienst, und zwar zur *"...Frage des Nachwuchses und der Fortbildung..."*; darüber hinaus sollte in der Zukunft *"...dem Leistungsprinzip durch eine leistungsgerechtere Entlohnung..."* stärker Rechnung getragen werden."¹¹⁷.

¹¹⁶ Offensichtlich handelt es sich hier um das im 1973 erlassene Bundesministeriengesetz (BMG), siehe BGBl. Nr. 389/1973.

¹¹⁷ Vgl. Gottschlich, Maximilian/Panagl, Oswald/Welan, Manfred: Was die Kanzler sagten: Regierungserklärungen der Zweiten Republik 1945-1987, Böhlau Verlag, Wien-Köln, [Studien zu Politik und Verwaltung, Bd. 15], 1989, S. 175.

Im Jahre 1970 hat die Sozialdemokratische Partei Österreichs ein breiter angelegtes "Strukturkonzept für die staatliche Verwaltung. Entwurf für ein Verwaltungsprogramm der SPÖ" vorgelegt. Bereits in der Einleitung wurden zwei hauptsächliche Rahmenbedingungen formuliert, die den Hintergrund für das notwendige "*Neuerungsstreben*" innerhalb der staatlichen Verwaltung abgeben sollten: Qualitativer und quantitativer Anstieg der Verwaltungsaufgaben sowie das sich ständig verändernde Tempo des Umwandlungsprozesses.

Vor diesem Hintergrund wurde deshalb ein auf vier Säulen basierendes Reformkonzept entwickelt, der folgende Fragen aufgreifen sollte: Die erste Säule bildete der strukturelle Bereich, in dem v.a.um überregionale Koordination auf dem Gebiet der Informationstechnik, etc. ging; die zweite Säule war der Bereich des Verwaltungsmanagement, d.h. Führung mit modernen Führungs- und Planungsmethoden (Themen wie Bundesprogrammbudget, Führungsausbildung, Führungsinformation, etc.)¹¹⁸; die dritte Säule beschäftigte sich mit dem Bereich des Verwaltungsservice, also Reformvorhaben, die den Dienstleistungscharakter der öffentlichen Verwaltung betonen sollten: Änderungen der Bereitstellungsform der Verwaltungstätigkeiten, laufende Überprüfung der bereitgestellten Leistungen im Hinblick auf bestehende Bedürfnisse, etc. Schließlich bildeten die vierte Säule die Rationalisierungsmaßnahmen, d.h. Maßnahmen, die bestehende Arbeitsabläufe und Verfahren durch Anwendung moderner Methoden verbessern sollten (Themen wie Reorganisation durch EDV, Ausbildung, etc.). Dabei war man optimistisch in der Annahme, die staatliche Verwaltung ließe sich in

¹¹⁸ Dies war das mitunter wichtigste Ziel des Programms, basierend auf der Forderung, daß die Staatsverwaltung als größtes Unternehmen des Landes (wohl aufgrund der Verstaatlichung der Industrieunternehmen; heute wird interessanterweise von der öffentlichen Verwaltung verlangt, daß sie auch als "Unternehmen" agiert, allerdings aus anderen Motivationen: Aufgrund der mit der Zeit angestiegenen Verwaltungsaufgaben soll sie "schlanker" und "effizienter" werden) moderne Führungsmethoden anwenden sollte.

ihrer Funktionsweise und ihren Methoden führend und beispielgebend für den privaten Sektor machen¹¹⁹.

Was die einzelnen Maßnahmen in den jeweiligen Reformbereichen betrifft, so sind hier v.a. jene Themen von Interesse, die sich mit den verwaltungsorganisatorischen und informationstechnischen Fragen beschäftigen. So wird z.B. im Bereich der überregionalen Koordination die Notwendigkeit erkannt, auf dem Gebiet der Informationstechnik parallele Entwicklungen zu vermeiden: Im kommunalen Bereich sollten Gemeinden nach einem einheitlichen Konzept vorgehen und in regionalen Gruppen EDV-Zentren errichten, auch eine für ganz Österreich bestehende Entwicklungsgesellschaft sollte geschaffen werden, wodurch sich eine Beschleunigung der Entwicklung sowie Kostenersparnis aufgrund vermiedener Parallelschritte ergeben würde; auch ein genereller EDV-Entwicklungsplan für die öffentliche Verwaltung wurde überlegt, der v.a. die Koordination der kommunalen EDV-Planung, der EDV-Planungen der Sozialversicherungsträger mit der staatlichen Planung auf dem EDV-Gebiet sicherstellen sollte¹²⁰.

Die technische Entwicklung war darüber hinaus auch ein wichtiges Thema im Bereich des Verwaltungsmanagement: Informationstechnisch unterstützte Führungsinformation stand dabei im Zusammenhang mit "*... der Hebung der Effizienz der Verwaltungsleistungen...*"; dabei wurden zum Vorbild für die Methoden der Datenverarbeitungstechnik industrielle Management- informationssysteme gemacht¹²¹. Bei diesem

¹¹⁹ Bundesparteivorstand der Sozialistischen (sic!) Partei Österreichs (Hg.): Strukturkonzept für die staatliche Verwaltung. Entwurf für ein Verwaltungsprogramm der SPÖ, Wien, 1970, S. 5 f (aus Gründen der Einfachheit in der Folge "Strukturkonzept" genannt, R.T.).

¹²⁰ Vgl. Strukturkonzept, S. 9.

¹²¹ An dieser Stelle erinnere ich an die Wechselbeziehung zwischen kapitalistischer Wirtschaft und staatlicher Verwaltung, die beim WEBER ganz deutlich wird: Die öffentliche Verwaltung ist einerseits ein Versuchs- und Erprobungsort für neue technische Lösungen, andererseits fördert der Staat die Technikentwicklung, die Privatwirtschaft fungiert oft als Vorbild für neue technische Lösungen.

Konzept handelt es sich im wesentlichen um "...die zentrale Speicherung aller in der Verwaltung zur Verfügung stehenden Daten auf großen Speichermedien (Datenbanken)...", die mit Hilfe moderner Datenübertragungstechniken jederzeit abrufbar sind. Die gesammelten Daten sind horizontal integriert, "... d.h. sie sind interdisziplinär anwendbar". Die zentrale Bedeutung dieser Datenbankkonzeption wird dadurch unterstrichen, daß sie die wesentliche Basis für alle Planungsvorhaben darstellt: "... Sie ist auch das Orientierungsmittel der einzelnen hierarchischen Ebenen über ihren Beitrag zur Zielverwirklichung". Hand in Hand damit sollte auch die Schaffung interministerieller Informationsstrukturen angesichts immer stärker werdenden Aufgabenverflechtungen von sich gehen, das heißt v.a. Schaffung rechtlicher Voraussetzungen für solche Informationsstrukturen¹²².

Im Verwaltungsservicebereich wird ein Zusammenhang zwischen Hinterfragung aller Verwaltungsleistungen auf ihre Servicefunktionalität und EDV-Einführung konstatiert, denn es ergibt sich "... ein günstiger Anlaß für eine Revision aller dieser Leistungen... durch die Einführung der elektronischen Datenverarbeitung, die vielfach zu einer grundlegenden Reorganisation der Abläufe zwingt...". Als Beispiel werden Möglichkeiten genannt, die sich durch die Einführung des Datenbankkonzeptes ergeben, wie etwa Integration der spezialisierten Einzelleistungen, so z.B. die zentrale Abfrage des Staatsbürgerschaftsnachweises durch die paßausstellende Behörde über den Computer im Zuge der Ausstellung eines Reisepasses, ohne die Notwendigkeit der Ausstellung dieser Urkunde¹²³. Schließlich spielt(e) die Informationstechnik auch eine besondere Rolle im Reformbereich der Rationalisierung, die v.a. eine bessere Kosten/Nutzen-Relation der bestehenden Arbeitsabläufe als Ziel hat; an dieser Stelle interessieren

¹²² Vgl. Strukturkonzept, S. 15 f

¹²³ Vgl. Strukturkonzept, S. 17

v.a. Veränderungen in der Methodik der Durchführung der Rationalisierungsmaßnahmen der allgemeinen Reorganisation, wobei der EDV eine zentrale Bedeutung zukommt: "... Die für die Schaffung eines Informationssystems erforderliche Datenbank stellt auch einen wesentlichen Rationalisierungsfaktor dar. Sie ermöglicht (...) eine horizontale Integration, aber – was für die Rationalisierung ebenfalls sehr wichtig ist – auch eine vertikale Integration der Arbeiten...", und zwar bei der Grunddatenbeschaffung, beim Bearbeitungsvorgang, Aktualisierung des Datenbestandes sowie Datenauswertung. Betont wird immer wieder die Notwendigkeit der Schaffung eines längerfristigen EDV-Entwicklungsplans¹²⁴.

Die Notwendigkeit der Anpassung der öffentlichen Verwaltung an veränderte äußere Bedingungen wurde auch thematisiert in der Regierungserklärung BK Kreisky vom 27.4.1970 (XII. G.P.), und zwar mit folgenden Worten:

*"...Wenn die staatliche Verwaltung ihre zukünftigen Aufgaben erfüllen will, muß sie sich den in ständiger Veränderung begriffenen Bedingungen anpassen." und "...Die Struktur der öffentlichen Verwaltung ist auf die Erfordernisse eines modernen Industriestaates auszurichten. Neben der **Einführung moderner Verwaltungsmethoden und organisatorischer Maßnahmen** ist besonders darauf zu achten, daß die Verwaltung mit der Zeit und der Freiheit des Bürgers sorgsam umgeht und eine **Verbesserung des Nahverhältnisses zwischen Staatsbürgern und Behörden** eintritt."*¹²⁵.

¹²⁴ Vgl. Strukturkonzept, S. 18

¹²⁵ Vgl. Gottschlich, Maximilian/Panagl, Oswald/Welan, Manfred: Was die Kanzler sagten: Regierungserklärungen der Zweiten Republik 1945-1987, Böhlau Verlag, Wien-Köln, [Studien zu Politik und Verwaltung, Bd. 15], 1989, S. 186.

Wir sehen also, daß Vieles sehr aktuell anmutet, v.a. im Bezug auf die heute vielzitierte "Bürgernähe" bzw. solche Slogans aus dem Bereich des E-Government, wie "die Akten sollen laufen, nicht die Bürger"; und weiter BK Bruno Kreisky:

*"...Wesentliche Anliegen einer Verwaltungsreform sind die Anwendung moderner Führungs- und Planungstechniken zur Verbesserung der Kosten-Nutzen-Relation staatlicher Maßnahmen, die verstärkte **Anwendung moderner Informationstechniken** und die **Ausbildung** von Führungskräften im Hinblick auf moderne **Managementmethoden**."*¹²⁶. [alle Hervorhebungen in vorangehenden Zitaten durch mich]

Damit begann die sog. "Ära Kreisky", die Zeit der SPÖ-Alleinregierung (bis 1983) und der Aufbau des Sozial- und Wohlfahrtsstaates; in den nachfolgenden Regierungserklärungen BK Kreisky finden sich Absichten und programmatische Feststellungen, die später Realität geworden sind; im Kompetenz- und Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres (BMI) z.B. wurden einige Maßnahmen im Sinne einer technologischen Modernisierung im Bereich der Exekutive geplant, es wurde bereits Anfang 1971 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, um "*...die Ausarbeitung eines elektronischen kriminalpolizeiliches Informationssystems...*" (Regierungserklärung BK Kreisky vom 5.11.1971, XIII. G.P.)¹²⁷ voranzutreiben. Immer wieder finden sich Aussagen über eine fortschrittliche und leistungsfähige Verwaltung, die mit dem Thema Dienst- und Besoldungsrecht "*...hinsichtlich einer ökonomischen Verwaltungsführung unter Bedachtnahme auf die*

¹²⁶ Vgl. ebd.

¹²⁷ Vgl. Gottschlich, Maximilian/Panagl, Oswald/Welan, Manfred: Was die Kanzler sagten: Regierungserklärungen der Zweiten Republik 1945-1987, Böhlau Verlag, Wien-Köln, [Studien zu Politik und Verwaltung, Bd. 15], 1989, S. 218 f; die erste Stufe sollte mit 1.2.1972 verwirklicht werden (im Bereich der Kraftfahrzeugfahmung), die zweite dann 1973 (Personenfahmung), mit der dritten Stufe ab 1975 sollte das Vorhaben abgeschlossen sein.

Verwendung **von** **elektronischen**
Datenverarbeitungsmaschinen..." verknüpft werden
 [Hervorhebungen im Zitat durch mich], mit dem Ziel der Verwirklichung
 der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes und seiner
 Servicefunktion.

Ab den 1980er Jahren gab es weitere Bemühungen um
 Verwaltungsmodernisierung: Bundeskanzler Sinowatz bezog sich in
 seiner Regierungserklärung vom 31.5.1983 aber nur auf Gründung
 einer Innovationsagentur und sprach von notwendigen Anpassungen an
 laufende technische Entwicklungen¹²⁸; erst die Regierungserklärung
 vom Bundeskanzler Franz Vranitzky v. 28.1.1987 brachte
 Ausführlicheres zu Tage (obwohl pasagenweise nur allgemein gehalten):
 Es sollen leistungsfähigere Verwaltung im Sinne der Modernisierung
 verwirklicht, Berufsbeamtentum nicht in Frage gestellt und das
 Leistungsprinzip im Besoldungssystem überprüft werden¹²⁹. Darüber
 hinaus soll ein einfaches und gerechtes Steuersystem in 2 Etappen
 geschaffen werden, und zwar mit der ersten Phase der Steuerreform ab
 1.1.1989 die Neuregelung der Lohn- u. Einkommensteuer, die auf eine
 Senkung des Steuertarifs hinauslaufen sollte und ab Beginn der 1990er
 Jahre eine allgemeine Veranlagung aller Steuerzahler; Arbeitsgruppen
 unter dem Vorsitz des BM f. Finanzen sollten die der Einzelheiten bis
 Ende 1987 erarbeiten, v.a. zur Neuregelung der Kapitalverkehrsteuern,
 völliger Neufassung des Grunderwerbsteuergesetzes sowie
 bürgerfreundlicheren Gestaltung des Steuersystems (= Vereinheitlichung
 und Überprüfung der Bagatellsteuer, etc.)¹³⁰. Im
 Bereich Forschung & Entwicklung gab es zwei Technologieschwerpunkte
 nach dem Muster der laufenden Schwerpunktprogramme für
 "Mikroelektronik" und "Biotechnologie", und zwar "Neue Werkstoffe"

¹²⁸ Regierungserklärung BK Fred Sinowatz v. 31.5.1983, S. 12.

¹²⁹ Regierungserklärung BK Franz Vranitzky v. 28.1.1987, S. 14.

¹³⁰ Regierungserklärung BK Franz Vranitzky v. 28.1.1987, S. 19.

und "Umwelttechnologie"¹³¹ (dies ist hier auch deshalb von Bedeutung, weil – wie wir später bei der Behandlung der Phasen des Technikeinsatzes im BMF sehen werden – jede Veränderung im Finanz- und Steuerbereich neue technische Lösungen beförderte, R.T.).

Unter Kabinett Vranitzky III ab 17.12.1990 gab es – zumindest programmatischer Natur – bereits eine Reihe von Liberalisierungsmaßnahmen, insb. im Wirtschafts- und Wettbewerbsrecht, die in bisher geschützte Bereiche, Einzug halten sollten; überkommene Tätigkeiten öffentlicher Verwaltung sollten aufgegeben und neue Aufgaben (wie soziale und ökologische Orientierung des Wirtschaftssystems) übernommen werden. Stichworte dazu: Schaffung der Voraussetzungen für internationale Wettbewerbsfähigkeit, d.h. verstärkt marktorientiertes Verhalten innerhalb der heimischen Wirtschafts- u. Verwaltungsstrukturen, Maßnahmen der Verwaltungsvereinfachung für Klein- u. Mittelbetriebe (immer wieder, auch aktuell, Forderungen nach Verwaltungskostensenkung für die Wirtschaft), erleichterter Zugang zur gewerblichen Tätigkeit durch weitere Liberalisierung der Gewerbeordnung, stärkere privatwirtschaftliche und marktwirtschaftlichen Orientierung u.a. durch Verringerung des staatlichen Einflusses auf verstaatlichte Industrie und Banken (nach den Kriterien der Zweckmäßigkeit) durch Verkäufe, womit über 50%ige Anteile der nicht-öffentlichen Hand möglich wären. Im Gefolge der Steuerreform 1988 sollte es eine Abschaffung der Unfallrentenbesteuerung geben, Pauschalierung von Werbungskosten und Betriebsausgaben für bestimmte Berufsgruppen, Vereinfachung der Berechnung und Einhebung der lohnabhängigen Abgaben (Annäherung der Rechtsgrundlagen und Vereinfachung des Meldesystems), bessere Abstimmung der Bemessungsgrundlage der Lohnsteuer und der

¹³¹ Regierungserklärung BK Franz Vranitzky v. 28.1.1987, S. 29.

Beitragsgrundlagen der Sozialversicherung aufeinander sowie Verringerung des Verwaltungsaufwandes für Betriebe.

Was die Neuausrichtung im Verwaltungsgedanken betrifft, so erinnert die damalige Programmatik bereits an die aktuellen Entwicklungen im öffentlichen Sektor im Zusammenhang mit New Public Management: Abwendung von der Orientierung an strikt abgegrenzte Aufgabenbereichen hin zu projektorientiertem, vernetztem Verwaltungshandeln mit dem Mittel der modernst ausgebildeten, mit hoher Eigenverantwortung ausgestatteten Mitarbeiter sowie zeitgemäße Organisationsformen -u. -techniken. Die zentrale Aufgabe ist dabei die Reform des Besoldungs- und Dienstrechts u.a. durch Schaffung von Leistungsanreizen, stärkere Beeinflussung der Gehaltsentwicklung durch Leistung und Verantwortung (Funktionsentlohnungen) nach dem Vorbild der Privatwirtschaft, Vergabe von hohen Leitungsfunktionen nur mehr auf Zeit, grundsätzliche Außerstreitstellung der Pragmatisierungen in jenen Verwaltungsbereichen, wo dem Disziplinarrecht unterworfenen und unkündbaren Beamten notwendig sind (z.B. Gerichtsbarkeit), Einführung einer Personal- und Organisationsplanung in allen Ministerien im Sinne eines modernen Regierungsmanagement. Maßgebliche Zielsetzungen der so verstandenen Verwaltungsmodernisierung: Effizienzsteigerungen und Rationalisierungen auf allen Ebenen¹³². Es wäre müßig hier – und durchaus auch schwierig, v.a. in einer historischen Rückschau – genau darauf einzugehen, welche einzelnen Reformschritte, welche technologischen Entwicklungen beeinflusst bzw. überhaupt gefördert haben. Der Zusammenhang zwischen reformatorischen Maßnahmen ist, so glaube ich, ohnehin evident, ja er wird auf jeden Fall v.a. im Bereich der Steuer- und Finanzverwaltung offenbar.

Welche waren denn die Vorteile des ADV-Einsatzes für die Verwaltung? Zunächst einmal Erledigung vermehrter Aufgaben bei unverändertem

¹³² Regierungserklärung BK Vranitzky v. 18.12.1990 (Kabinettsbeschluss Vranitzky III ab 17.12.), S. 23 ff.

oder geringerem Personal – u. Zeitaufwand; dann gleichmäßige und einheitliche Rechtsanwendung; Erweiterung der Auskunftstätigkeit; schließlich Verbesserung der Informationsbasis für Verwaltungsentscheidungen und politische Gestaltungen. Demgegenüber ergeben sich folgende Nachteile: Zunehmende Typisierung, Anonymisierung und Verfremdung des Verwaltungshandelns, mangelnde Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalles, Verlagerung von Verwaltungsaufwand, Selektivität in der Problemwahrnehmung, Erschwernis für Kontrollaktivitäten sowie mißbräuchliche Nutzung personenbezogener Daten¹³³.

5.3.2. Die Außenperspektive: ADV und das Verhältnis zum Bürger

Mit dem Wachstum der Verwaltungsaufgaben wird zunehmend das Verhältnis des Bürgers zum Staat und seiner Verwaltung wichtiger; die entsprechenden Feststellungen zur "Bürgernähe" finden sich in der Regierungserklärung BK KREISKY vom 19.6.1979 (XV. G.P.): "*... so darf nicht übersehen werden, daß diese Ausweitung der Staatsaufgaben dem einzelnen den Eindruck vermittelt hat, als ob der Staat zu mächtig würde. Ihm gegenüber entsteht beim einzelnen oft das Gefühl der Ohnmacht.*". Als Maßnahmen zur Verbesserung des Verhältnisses Staat/staatliche Verwaltung-Bürger nannte Kreisky die damalige Gründung der Volksanwaltschaft sowie "*...die im Ministeriengesetz verankerte Verpflichtung der Behörden zur Erteilung von Auskünften sowie die öffentliche Ausschreibung leitender Funktionen in der Verwaltung.*" – der "informierte Bürger" und mehr Transparenz also im öffentlichen Bereich¹³⁴. Der Ausbau dieser Auskunftstellen sollte vorangetrieben werden, damit die Bürger ohne Umwege zu

¹³³ Pichler, Wolfgang: Sachmittel der Verwaltung, in: Wenger, Karl u.a. (Hg.): Grundriß der Verwaltungslehre, Böhlau Verlag, Wien-Köln, 1983, S. 249 ff.

¹³⁴ Vgl. Gottschlich, Maximilian/Panagl, Oswald/Welan, Manfred: Was die Kanzler sagten: Regierungserklärungen der Zweiten Republik 1945-1987, Böhlau Verlag, Wien-Köln, [Studien zu Politik und Verwaltung, Bd. 15], 1989, S. 245 f.

Informationen durch kompetente Verwaltungsstellen kommen und dadurch "...das Gefühl der Hilflosigkeit und Ratlosigkeit verlieren.". Vor allem – was hier besonders interessiert – "...wird die Bundesregierung das **Formularwesen** unter dem Gesichtspunkt prüfen, daß **Formulare** dem Bürger die Verfolgung seiner Anliegen erleichtern sollen."¹³⁵.

Die unmittelbare Konsequenz dieser programmatischen Erklärungen war, daß das Bundeskanzleramt mit Empfehlungen für die Gestaltung von Schriftstücken mittels automationsgestützter DV auf Berichte der Volksanwaltschaft an den Nationalrat reagiert hat, die auch diesbezüglich festgestellt hat "...daß vor allem Bescheide, die mit Hilfe der EDV erlassen wurden, für die Empfänger oft schwer verständlich sind..." Diese Feststellung war der Anlaß für die Verwaltungsreformkommission, in einer Arbeitsgruppe Empfehlungen zu erarbeiten, "...deren Beachtung sicherstellen soll, daß automationsunterstützt erstellte Bescheide übersichtlicher und leichter verständlich werden..."¹³⁶. Zunächst war man sich dessen bewußt, daß der ADV-Einsatz zwar eine Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung bringen soll; die Verbesserung der Wirksamkeit der Verwaltungsleistungen für den Bürger allerdings mit Belastungen verbunden ist: Dieser wird z.B. mit ungewohnten Symbolen der EDV-Normschrift, mit immer umfangreicheren Formularen mit vorgegebenen Feldlängen, mit schlechter Lesbarkeit der Bescheide sowie mit deren Unverständlichkeit und Unhandlichkeit, etc. konfrontiert. Dazu kam noch ein Problem: Bescheide waren unzureichend begründet, weil die weitgehende Verkürzung und Standardisierung nicht genug Platz ließen, um auf den Einzelfall eingehen zu können. Die Ursachen waren schnell

¹³⁵ Vgl. Gottschlich, Maximilian/Panagl, Oswald/Welan, Manfred: Was die Kanzler sagten: Regierungserklärungen der Zweiten Republik 1945-1987, Böhlau Verlag, Wien-Köln, [Studien zu Politik und Verwaltung, Bd. 15], 1989, S. 246.

¹³⁶ Vgl. Bundeskanzleramt (Hg.): Die Auswirkungen der automationsunterstützten Datenverarbeitung auf die Gestaltung amtlicher Schriftstücke, Bericht, Empfehlungen für die Gestaltung, Wien, o.J., [Schriftenreihe zur Verwaltungsreform, 8], S. 4.

identifiziert: Es wurde damals nämlich mit Druckern gearbeitet, die nur mangelhaft die Anforderungen für verständliche Ausgestaltung der Schriftstücke erfüllen konnten; darüber hinaus fehlte es zwischen DV- und den Fachabteilungen offenbar an nötiger Übereinstimmung über Ziele und Absichten des ADV-Einsatzes. Die unterschiedlichen Ausbildungen in diesen Abteilungen waren schließlich weitere Ursache dafür, daß keine gemeinsame Sprache gefunden wurde¹³⁷. Im 2. Teil dieser Schrift wurden dann einige Empfehlungen abgegeben, die v.a. die automationsunterstützte Bescheiderstellung betrafen, auf die hier nicht einzugehen ist¹³⁸.

Die ADV veränderte nicht nur Prozesse innerhalb der Verwaltungseinheiten, sondern auch die Beziehungen zum Bürger; dies hat zunächst eine objektive Seite: Für den Bürger ist es oft nicht erkennbar, welche Leistungsverbesserungen mit dem ADV-Einsatz zusammenhängen, eher erkennbar sind Verschlechterungen dieser Leistungen; v.a. dann, wenn die Maschine auf Massenarbeit ausgerichtet ist und die Verarbeitung eines individuellen Einzelfalles nicht zuläßt. Die Maschinisierung der Massenarbeit erscheint dem Bürger gar als für die Verzögerung der Entscheidung seines persönlichen Falles verantwortlich. Zur Verstärkung dieser Wahrnehmung trägt auch nicht unwesentlich die elektronische

¹³⁷ Vgl. Bundeskanzleramt (Hg.): Die Auswirkungen der automationsunterstützten Datenverarbeitung auf die Gestaltung amtlicher Schriftstücke, Bericht, Empfehlungen für die Gestaltung, Wien, o.J., [Schriftenreihe zur Verwaltungsreform, 8], S. 5 ff.

¹³⁸ Basierend auf den "Richtlinien für die Gestaltung von Formularen" des Bundeskanzleramtes, die aufgrund der Regierungserklärung vom 19.6.1979 herausgegeben wurden (vgl. Heft 2 der Schriftenreihe zur Verwaltungsreform des Bundeskanzleramtes, Wien, o.J.) waren es hauptsächlich Empfehlungen über die übersichtliche Gliederung und Gruppierung der Texte, Hervorhebung wichtiger Informationen,, graphische Gestaltung der Schriftstücke (also Schriftbild, Schriftgröße, etc.), über deren sprachliche Ausgestaltung (z.B. Vermeidung der Fremdwörter, Vereinfachung der Texte, etc.) sowie über Vermeidung von, dem Bürger nichtssagenden, Schlüsselzahlen, also Zahlen mit lediglich verwaltungsinernen Bezug, wie z.B.

Ausstellung der den Bürger in erster Linie betreffenden Verwaltungsakte, also der Bescheide, bei. Diese Tatsache hat sowohl eine verwaltungskulturelle als auch demokratie-politische Dimension: Nachdem die Bescheide keine Unterschrift aufweisen, erscheint keine Einzelperson für diese verantwortlich zu sein; auch das Äußere des Bescheides trägt zur skeptischen Haltung seitens der Bürger bei, denn diese sehen nicht den vollen Text, da in der ADV mit Schlüsselzahlen gearbeitet wird, die Namen der Adressaten werden oft falsch geschrieben, denn Umlaute nicht ausdrucksfähig sind, Erläuterungen befinden sich auf der Rückseite, es ist außerdem schwierig, aus den Rechtsmittelbelehrungen die Zusammenhänge des Sachverhaltes zu ermitteln, etc. So hat in der Wahrnehmung der Bürger die Verwaltung eher etwas mit dem Obrigkeitsstaat gemeinsam als mit der Demokratie¹³⁹.

Codierung von Textbausteinen; nicht zu verwechseln sind mit diesen aber die Geschäftszahlen, die einer leichteren Zuordnung von Aktenteilen dienen (vgl. w.o., S. 12 ff).

¹³⁹ Der Wandel des Verhältnisses zwischen Verwaltung und Bürger ist grundsätzlich abhängig von den jeweiligen Staatsanschauungen und sozialen Umständen; wichtig ist daher die Klärung der Frage, welchen Einfluß die Demokratie auf dieses Verhältnis hat; demokratische Verwaltung hieße also "Verwaltung für das Volk". Die Mittel der parlamentarischen Demokratie können dies aber nicht immer garantieren, was wiederum damit zusammenhängt, daß die Bürger mittels Wahlentscheidungen nur einen beschränkten Einfluß auf den Verwaltungsvollzug haben sowie damit, daß die politischen Parteien dem Wähler wenig Alternativen zur Verfügung stellen, weil sie sich selten vor der Wahl auf verbindliche Aussagen über die Verwaltung festlegen können. Deshalb tendieren die Verwaltungsapparate zur Entwicklung unkontrollierter Macht. Darüber hinaus korrigiert die Maßnahmengesetzgebung immer wieder die gesellschaftlichen Zustände; die Gesetze werden dann von der Verwaltung vollzogen und sie erscheint dem Bürger als Träger des Systems, das den Lebensraum sichert oder eben nicht ausreichend sichert sowie als Machtfaktor, als undurchschaubares, kompliziertes System. Die Tätigkeit der Verwaltung kann sich zwar nicht ohne Herrschaftsausübung vollziehen, aber die Verwaltungsverfahren sollen die dienende Funktion dieser Herrschaft betonen. Hindernisse ergeben sich dabei aus der mangelnden Transparenz der Verwaltung, die sich u.a. aus den nicht öffentlichen Akten und aus dem Amtsgeheimnis ergibt sowie aus dem "Amtsjargon" (vgl. Thieme, Werner Verwaltungslehre, 3. völlig Neubearb. Aufl., Köln-Berlin-Bonn-München, 1977, S. 31 ff). Zum Thema "Behördensprache" im Zusammenhang mit den Kontakten der Bürger mit der öffentlichen Verwaltung präsentierte anläßlich eines Expertengesprächs am Institut f. Höhere Studien in Wien am 11.6.1980 Dr. Eva

Ein weiteres Problem stellt die Datenspeicherung durch die Verwaltung dar, die sich auf maschinell verarbeitbaren Datenträgern vollzieht. Die Folge ist, daß die Daten für Rückfragen nicht ohne weiteres auf Anfrage zur Verfügung stehen. Es muß nämlich der Computer zur Wiedergewinnung einer Information eingesetzt werden und dies bedeutet für den Bürger, daß ihm die angefragten Informationen – die er früher ohne Probleme bekam – nicht vorliegen.

Das heißt, daß zwar umfassendere Sachverhalte durch die Maschinisierung leichter darzustellen und zu veröffentlichen sind, die individuelle Bedienung geht aber weitgehend verloren. Was die subjektive Seite der Veränderungen betrifft, so erscheint der Computer dem Bürger als eine Form der Macht, die er nicht durchschaut; dieser scheint nämlich anstelle der Menschen zu herrschen und die Prinzipien, nach denen die Maschine arbeitet, sind so kompliziert, daß sie nicht transparent sein können. Dazu kommt, daß der Computer als Helfer der mächtigen Verwaltung empfunden wird, die dadurch noch mächtiger wird. Außerdem wird die Ungewißheit zum Problem, ob die Verwaltung die einmal gespeicherten Daten nicht womöglich zum Nachteil der Bürger verwendet oder Unbefugten zur Verfügung stellt¹⁴⁰.

Kreisky u.a. Daten empirischer Untersuchung, die folgendes Bild ergaben: 47% der Befragten kritisierten die unpersönliche Art der Behördensprache, 53% beanstandeten die Art und Weise, in der nur die Gesetzesstellen zitiert wurden, die nicht erläutert wurden, 27% klagten über das Beamtendeutsch, 19% bemängelten die Abkürzungen im Text amtlicher Schriftstücke, 13% die mangelhaften und mißverständlichen Anleitungen zum Formularausfüllen, 11% schließlich betonten die häufige Verwendung von Fremdwörtern (vgl. Kreisky, Eva: Empirische Grundlagen über das Verhältnis der öffentlichen Verwaltung zur Bevölkerung, in: Bundeskanzleramt (Hg.), Bürgernahe Verwaltung, Referate und Diskussionen, Wien, 1980 (?) [Schriftenreihe zur Verwaltungsreform, 4], S. 91.).

¹⁴⁰ Thieme, Werner Verwaltungslehre, 3. völlig Neubearb. Aufl., Köln-Berlin-Bonn-München, 1977, S. 404 ff.

5.3.3. Maschinisierungserfolge- und mißerfolge – eine Zwischenbilanz

Die Maschinisierung blieb zwar nicht folgenlos: Für die großen "Massengeschäfte" der Verwaltung hat sie nicht nur Entlastung gebracht, sondern das beständige Aufgabenwachstum überhaupt erst bewältigbar gemacht; daher ist das politisch-administrative System in seiner heutigen Gestalt ohne Informationstechniknutzung nicht mehr vorstellbar, allerdings vielmehr deshalb, weil mit der Maschinisierung im administrativen Bereich auch dessen Aktionsfeld beständig wuchs: Computergestützte Verwaltungen leisten heute quantitativ ein Mehrfaches ihrer traditionell arbeitenden Vorgängerinnen. Die Maschinisierung der Administration ist Teil der Bürokratisierung sozialer Problembewältigungsmechanismen, der Ersetzung und Vergesellschaftung traditional-lokaler sozialer Problemlösungsmuster durch universalistische¹⁴¹.

Im Ergebnis ist allerdings Skepsis angebracht, denn der Computereinsatz kann Probleme des politisch-administrativen Systems bzw. der Öffentlichkeit nicht ganz einfach "lösen"; wo es doch so aussieht, werden häufig neue Probleme erzeugt, z.B. nimmt die Qualität einer Verwaltungsleistung ab, oder die Arbeitsbedingungen der Verwaltungsbeschäftigten verschlechtern sich, oder der Bürger benötigt besondere Qualifikationen, um Nutzen aus Verwaltungsleistungen zu ziehen. Eine ganze Reihe von Ursachen ist dafür verantwortlich: Die Entwicklung von computergestützten Verwaltungsverfahren bis zur Anwendungsreife dauert i.d.R. länger als "Probleme" Bestand haben, auf die am Anfang einer Automatisierungsplanung Bezug genommen wurde; eine einmal etablierte technische Lösung muß nämlich damit "leben", daß sich die Problemlage des politisch-administrativen Systems bereits wieder anders darstellt; oder die Weiterentwicklung der

¹⁴¹ Brinckmann, Hans/Kuhlmann, Stefan: Computerbürokratie. Ergebnisse von 30 Jahren öffentlicher Verwaltung mit Informationstechnik, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1990, S. 11 f.

Informationstechnik verlief schneller als die auf einen bestimmten technischen Stand bezogene Implementation technisch-organisatorischer Lösungen. Ansprüche an computergestützte Verwaltungsverfahren und wirkliche Leistungsfähigkeit fielen oft weit auseinander, weil die Möglichkeiten der Hardware- u. Softwaretechnik oft überschätzt wurden. Darüber hinaus hatte und hat man Verwaltungshandeln tatsächlich schlicht "maschiniert", statt sie informationstechnisch zu unterstützen: Die Verwaltungsautomation versucht, Aufgabenerledigungsprozesse informationstechnisch nachzubilden, um sie zu beschleunigen, zu verbilligen, etc., senkt aber auch die Flexibilität des Verwaltungshandelns gegenüber der schnell wechselnden Wahrnehmung politisch-administrativer Problemlagen.

Dort, wo die Option der verbesserten Informationsversorgung der Verwaltung in der Vergangenheit gewählt wurde, scheiterten die Projekte an der hohen Komplexität der prinzipiell relevanten Informationen aus der und über die Gesellschaft; es entsteht eine Art "Teufelskreis", denn entweder läßt man Informationen hoher Komplexität zu, stößt in der Folge aber auf entsprechende informationstechnische und organisatorische Schwierigkeiten, oder man reduziert die maschinell zu verarbeitende Informationskomplexität, produziert aber Ergebnisse von zu geringer praktischer Relevanz¹⁴². Maschinisierungserfolge sind lediglich in konfliktfreien Feldern zu verbuchen, d.h. halbwegs gelungen ist nur die Modernisierung und Effektivierung der Verwaltungsleistungen dort, wo Verwaltungsaufgaben auf Grundlage strikter Verfahrensregelung und exakt definierter Daten abgewickelt werden konnten, wie in Bereichen der Rentenversicherung und Steuerverwaltung. Im Hinblick auf die Erwartungen, der Technikeinsatz würde die Problembewältigung des politisch-

¹⁴² Brinckmann, Hans/Kuhlmann, Stefan: Computerbürokratie. Ergebnisse von 30 Jahren öffentlicher Verwaltung mit Informationstechnik, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1990, S.9 ff.

administrativen Systems ermöglichen, ist zu sagen, daß sich diese nicht erfüllt haben, und zwar zunächst aufgrund überbordender technischer und inhaltlicher Komplexität, finanzieller Restriktionen und politischer Widerstände. Die Maschinisierung durch Informationstechnik führte vielmehr zu einer **Computerbürokratie**, d.h. sie **verstärkte bürokratische Tendenzen im politisch-administrativen System mit den Ergebnissen mangelnder Reformunterstützung, teilweiser Modernisierung, wachsender Bürokratisierung**.

Die Bürokratisierung erscheint als ambivalenter Prozeß: Bürokratie im Sinne WEBERS¹⁴³ birgt in sich die Gefahr des puren Formalismus, der Verselbständigung und Totalisierung der Bürokratie¹⁴⁴. Dieselbe Ambivalenz ist auch für die **computerbürokratische Verwaltung** charakteristisch, weil sie die der bürokratischen Verwaltung innewohnenden Trends verschärft, und zwar gesteigerte Arbeitsteilung, v.a. in den Jahren 1950-1985, tiefere Gliederung von Kompetenzen, zusätzliche Regulationen der Amtsführung, weitere Verselbständigung von Funktionen gegenüber ihren Trägern, fortschreitende Standardisierung von Tatbeständen und entsprechende Formalisierung von Sachverhalten sowie schubartige Ausdehnung spezialisierten technischen Fachwissens. Andererseits aber brachte sie einheitliche Rechtsanwendung, schnellere Normenimplementation und präzisere Regelbefolgung auch bei sehr hohen Fallzahlen. Es kam also insgesamt zu einer schnelleren Durchsetzung der absoluten Regelmäßigkeit der Herrschaftsausübung¹⁴⁵ und das bedeutet: So geeignet bürokratische

¹⁴³ Gemeint ist also - im Sinne früherer Ausführungen - eine rationale Herrschaftsausübung durch Verwaltung, mit fester Arbeits- und Kompetenzverteilung, Amtshierarchie, Aktenmäßigkeit, Trennung von Funktion und Person, Fachwissen und Fachqualifikation, etc.

¹⁴⁴ Max Weber spricht hier von einem "Gehäuse der Hörigkeit", WuG, S. 835.

¹⁴⁵ Dies ist für WEBER das charakteristische Prinzip der bürokratischen Verwaltung: Diese abstrakte Regelmäßigkeit "...folgt aus dem Verlangen nach »Rechtsgleichheit« im persönlichen und sachlichen Sinn, (...) und aus der prinzipiellen Ablehnung der Erledigung »von Fall zu Fall«." (vgl. WEBER, Max: WuG, S. 567).

Mechanismen sind, widersprüchliche Problemlagen des politisch-administrativen Systems inneradministrativ erträglich und bearbeitbar zu machen, so wenig sind sie durchgreifender reformerischer Innovation förderlich und das gilt auch dementsprechend für "computerbürokratische Mechanismen".

Computerbürokratie entsteht unter Einwirkung von Kräften innerhalb und außerhalb des politisch-administrativen Systems: Zu den externen Kräften zählt v.a. eine instabile Umwelt: Bis die Maschinisierung wirksam wird, haben sich die Problemlagen längst verändert. So gesehen ist die **Informatisierung der Verwaltung** nicht als machtvoller Vorstoß des Staates in die Gesellschaft, als Ausdruck wachsender "Verstaatlichung" zu verstehen, sondern als **einer von vielen Versuchen, das Zurückweichen des politisch-administrativen Systems vor immer turbulenterer Umwelt zu verlangsamen**. Man kann hier also von einer Maschinisierung als Stabilisierungsversuch sprechen. Das nur teilweise Gelingen von Reformen durch Maschinisierung liegt aber weniger im Unvermögen der Technik als vielmehr im Umstand, daß die Rahmenbedingungen äußerst ungünstig sind. Was die Notwendigkeit der Reduktion der Problemkomplexität betrifft, so sind es durchaus widersprüchliche Kräfte am Werk, die für das Scheitern der Maschinisierungskonzepte verantwortlich sind: Einerseits versucht das politisch-administrative System seine Blößen mittels elektronisch-digitaler Instrumente notdürftig zu verdecken, andererseits nutzt es diese technisch-organisatorischen Möglichkeiten bürokratisch. Zu den internen Kräften zählen: Eigenart administrativer Produktionsprozesse, v.a. Kommunikations- und Informationsverarbeitungsprozesse, die sich naiver maschineller Nachbildung widersetzen; die Konsequenzen waren Anpassung des Inhalts einer Aufgabe an die Erfordernisse und Möglichkeiten der genutzten Technik, Verlust wichtiger Handlungsspielräume der Sachbearbeiter, denen es an erforderlicher

Qualifikation, um im Umgang mit technischen Systemen neue Handlungsspielräume zu gewinnen; schließlich mußten die BürgerInnen als Empfänger öffentlicher Dienstleistungen nicht nur gesteigerte Standardisierung des Dienstleistungsoutputs, sondern auch zusätzliche Lasten bei der notwendigen Formalisierung des informationellen Inputs hinnehmen. Eine weitere – im Inneren der Verwaltung liegende Ursache – war die Eigendynamik des Technisierungsprozesses, d.h. je weitreichender und komplexer ein technisches System, um so mehr verwaltungsinterne Interessen werden berührt und um so größer ist die Zahl der Einfluß nehmenden Instanzen und Akteure. Schließlich bildeten Reorganisations- und Steuerungsinteressen der traditionellen Machtzentren im administrativen System die dritte intern einwirkende Kraft, die zur Entstehung einiger neuer Machtzentren und Zählung visionärer Reforminteressen beitrug¹⁴⁶.

6. Neue Dimension der Informatisierung – E-Government

Bevor ich zur gegenwärtigen Phase des Technologieeinsatzes in der öffentlichen Verwaltung, d.h. zu Dimensionen des E-Government, übergehe, soll der Begriff der "**Informatisierung**" – der bereits oben erwähnt wurde – umschrieben werden.

6.1. Der Informatisierungsbegriff

Zu diesem Zweck beziehe ich mich in folgenden Ausführungen auf **Boes/Pfeiffer**¹⁴⁷, die seit den 1970er Jahren verschiedene Diskurswellen in bezug auf die Phänomene der Informatisierung

¹⁴⁶ Brinckmann, Hans/Kuhlmann, Stefan: Computerbürokratie. Ergebnisse von 30 Jahren öffentlicher Verwaltung mit Informationstechnik, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1990, S. 141 ff.

¹⁴⁷ Boes, Andreas/Pfeiffer, Sabine: Infomatierung der Arbeit – Gesellschaft im Umbruch. Eine Einführung, in: Baukowitz, Andrea/Berker, Thomas u.a. (Hg.): Informatisierung der Arbeit – Gesellschaft im Umbruch, edition sigma, Berlin, 2006, S. 19-34.

feststellen und folgendes konstatieren: Während die reale Wirkkraft von Informatisierung zunimmt, finden die Diskurse über gesellschaftliche Gestaltbarkeit dieser Prozesse im eher geringen Ausmaß. Niemals waren aber die realen Auswirkungen von Informatisierungsprozessen so vielgestaltig, so durchgreifend und so breit in ihrem Zugriff wie heute. Informatisierung ist ein vorläufiger Höhepunkt einer langen, historischen Entwicklung, die bereits zu Beginn des 20. Jh. mit der doppelten Buchführung, Stückliste, Arbeitsplanung, etc. begann und untrennbar mit einer spezifischen abstrakt-ökonomischen Logik zur Abbildung realer Prozesse verbunden ist. Innerhalb der Kontinuität finden sich aber auch Diskontinuitäten und Widersprüche; in diesem Prozeß der Informatisierung zeichnet sich ein qualitativer Sprung ab, der sich an einigen wesentlichen Punkten festmachen läßt: Zunächst entsteht mit dem Internet ein "Informationsraum" als neuer sozialer Handlungsraum; der allgemeine menschliche Informationsgebrauch wird "anschlußfähig" an komplexe Informatisierungssysteme; Informationen mit unterschiedlichem Formalisierungsgrad werden in einem gemeinsamen Medium prozessierbar. Darüber hinaus schafft Informatisierung völlig neue Raum- und Zeitstrukturen, die zur Durchsetzung neuer Organisations- und verteilten Produktionsmodellen führen. Die Autonomiespielräume des einzelnen Unternehmens verändern sich dramatisch, denn durch die Informatisierung wirkt sich die Logik von Finanzmärkten und globalen Konzentrationsstrategien bis in die Rationalisierungsstrategien einzelner Unternehmen aus¹⁴⁸.

¹⁴⁸ Wie ich bereits an anderer Stelle ausgeführt habe, macht die Entwicklungsdynamik und der massive Einsatz der IuK-Technologien in fast allen Bereichen der Gesellschaft deutlich, daß der Auslöser der - möchte man sagen - Vertechnologisierung im Bestreben des kapitalistischen Produktionssystems zur Reorganisation als Folge der ökonomischen Globalisierung liegt. Die Forcierung der neuen Technologien soll v.a. der Senkung der Transaktionskosten dienen: Einerseits durch die Optimierung der innerbetrieblichen Arbeitsabläufe und andererseits durch Beschleunigung der Kapitalflüsse. Nachdem für Zwecke der Rationalisierung und Kostensenkung die Wirtschaftsstandorte einer zunehmenden Verteilung unterliegen, werden IuK-Technologien als Kontroll- und Steuerungsinstrument gleichsam zur Bedingung der globalen Wirtschaftsaktivitäten, denn Informationsvorsprünge bringen Gewinne und schnellere

Wir merken bereits, daß – rein semantisch – "Informatisierung" etwas mit Information zu tun hat. Jenseits der technizistischen Sichtweisen bedeutet der Begriff "**Informatisierung**" einen sozialen Prozeß des systematischen Erzeugung und Nutzung von Informationen, um daraus weitere Informationen erzeugen zu können. Das Wesen der Informatisierung besteht darin, Informationen als ein an sich ideelles und damit der Tätigkeit bestimmter Subjekte zuzurechnendes Moment in einen materiellen Gegenstand kooperativer menschlicher Tätigkeit zu überführen. Dieses Verständnis der Informatisierung als Materialisierung des Informationsgebrauches setzt historisch lange vor dem ersten Computer an; er beginnt im öffentlichen Sektor, im Bereich der Kirche, der Wirtschaft, etc.

Am Anfang bedarf nämlich die Informatisierung des "Zwangscharakters" großer Organisationen, um durchgesetzt werden zu können. Die Entwicklung reicht dabei von der Durchsetzung der doppelten Buchführung und Verbreitung der Konstruktionszeichnung seit dem Ende des 19. Jh. als Grundlage komplexer Informationssysteme über zeitorientierte Steuerung der Arbeitsprozesse bis zur Verschriftlichung der Kommunikationsvorgänge. Im Laufe der Entwicklung entstand so ein immer dichteres Netz an Informationen, die zu einer differenzierten Analyse der Arbeitsprozesse sowie zur Kontrolle und Steuerung der Produktionsprozesse genutzt werden konnten. Damit ist eine Steuerung nach Zahlen angesprochen, die zu Beginn des 20. Jh. z.B. in Unternehmen der Automobilbranche praktiziert wurde. Wenn man die

Reaktionsgeschwindigkeit bringt Marktvorteile. IuK-Technologien sind die entscheidende Infrastrukturressource für das Funktionieren des weltweit vernetzten Wirtschaftssystems und bewirken durch eine schnelle und günstige Verschiebung von Waren und Informationen eine Beschleunigung der Produktionskreisläufe und damit Senkung der Kosten (in Form von "Echtzeitkommunikation" z.B. an den internationalen Börsen); so wird also Information zum entscheidenden Produktionsfaktor (vgl. Tabakow, Robert: Staat und Informationstechnologien, E-Government, Ökonomie und das Wissen über die Bedeutung politischer Vorgänge, Diplomarbeit, Univ. Wien, 2004, S. 95 f., publiziert auf: <http://rechtsprobleme.at>).

Informatisierung innerhalb der Arbeitsprozesse historisch betrachtet und sie auf das Kriterium der Wirkungen der Informationserzeugung auf der materiell-stofflichen Ebene bezieht, so läßt sich sagen, daß die Einführung von Computern in Unternehmen und Behörden seit den 1950er Jahren an sich noch keinen qualitativen Einbruch bedeutet; einen solchen erleben wir gegenwärtig mit der beschleunigten Verbreitung weltweiter Informations- und Kommunikationsnetze, und da v.a. des Internet, das in seiner Intensität aber auch Widersprüchlichkeit auf die Organisation von Arbeit, Arbeitskraft und Arbeitsvermögen einwirkt. Das bedeutet, daß wir heute mit einer neuen Qualität der Informatisierung zu tun haben: Internet ist in seinem Wesen – im Vergleich zu "Insellösungen" der Vergangenheit – ein offener Raum, der sich erst durch das soziale Handeln seiner Nutzer konstituiert. Aufgrund dieses Spezifikums stellt das Internet die Basisinfrastruktur für das Entstehen neuartiger sozialer Handlungsräume dar.

6.1.1. Die Informatisierungsebenen

Bei der Begriffsbestimmung der Informatisierung muß man also eine Unterscheidung treffen, und zwar zwischen objektiv vorhandenen Informationen als anthropologische Konstante sowie Moment der Kommunikation und einem sozialen Prozeß des bewußten, systematischen Umgangs mit Informationen, der darauf abzielt, Informationen vom konkreten Subjekt unabhängig zu nutzen. Damit dies gelingen kann, müssen Informationen aus ihrer ideellen Form in eine materielle Form überführt werden. Das Wesen der Informatisierung besteht also in der Materialisierung des Informationsgebrauchs. Diese Materialisierung findet auf drei Ebenen statt: Auf der Ebene der positiven, weitgehend subjektunspezifischen Bestimmung des Inhalts von Informationen¹⁴⁹; auf der Ebene der Festlegung von Verfahren der

¹⁴⁹ im "bürokratisch-tayloristischen" Kontrollmodus funktioniert die Kontrolle nach dem Konzept der Subjektunabhängigkeit, d.h. Steuerung über ein Set an einheitlichen Regeln und Verfahren, welche mittels eingesetzter Technologie sowie auf Basis organisatorischer Festlegung ihre

Informationserzeugung- und bearbeitung und auf der Ebene der Bindung von Informationen an materielle Medien, welche einen subjektunabhängigen Gebrauch der Informationen erst ermöglichen.

Die Herausbildung von Informationssystemen führt zu einer doppelten materiellen Wirklichkeit der Produktionsprozesse: Neben der materiell-stofflichen Sphäre entwickelt sich eine zweite Bezugsebene der materialen Informationen; dieser Prozeß der Erstellung und Nutzung systematisch erzeugter Informationen impliziert seinerseits vielfältige Formen der Verwissenschaftlichung der Produktionsprozesse und liefert Grundlage dafür, diese "rationell" umzugestalten. Informatisierung steht also in einem doppelten Verhältnis zur Kontrolle im Kapitalismus: Sie ist ein strategisches Instrument der Analyse und Steuerung ausführender Arbeit durch "Kopfarbeit" und zugleich ein unverzichtbares Medium der Kontrolle dieser "Kopfarbeit" selbst¹⁵⁰.

Damit wird die Trennung von Planung und Ausführung bzw. "Handarbeit" und "Kopfarbeit" vollzogen und in entsprechende Formen der Arbeitsteilung überführt. Die Informatisierung der Arbeit beinhaltet systematische Weiterentwicklung dieses Verhältnisses; mittels der Erzeugung und Nutzung von Informationen schafft sich die "Kopfarbeit"

Wirkung entfalten (vgl. Boes, Andreas: Informatisierung - Kontrolle - Markt, Arbeitspapier 12 des Projektes ARB-IT2, Frankfurt, 2005, S. 3.

¹⁵⁰ Karl MARX hat es in diesem Zusammenhang auf den Punkt gebracht: "Während die Maschinenarbeit das Nervensystem aufs äußerste angreift, unterdrückt sie das vielseitige Spiel der Muskeln und konfisziert alle freie körperliche und geistige Tätigkeit...", aber auch "...die Erleichterung der Arbeit wird zum Mittel der Tortur, indem die Maschine nicht den Arbeiter von der Arbeit befreit, sondern seine Arbeit vom Inhalt". Hier offenbart sich auch der Produktions- und Kapitalcharakter der Technik, denn "...nicht der Arbeiter die Arbeitsbedingungen, sondern umgekehrt die Arbeitsbedingung den Arbeiter anwendet..." und erst "...mit der Maschinerie erhält diese Verkehrung technisch handgreifliche Wirklichkeit. Durch seine Verwandlung in einen Automaten tritt das Arbeitsmittel während des Arbeitsprozesses selbst dem Arbeiter als Kapital gegenüber, als tote Arbeit, welche die lebendige Arbeitskraft beherrscht und aussaugt". [vgl. Sachsse, Hans, (Hg.): Technik und Gesellschaft 2 Texte: Technik in der Literatur, UTB Verlag, München, 1976, S. 177].

ein wirkungsvolles Instrumentarium, um Arbeit fortwährend rationalisieren zu können.

6.2. E-Government – Versuch einer Begriffsbestimmung

Bereits in der Einleitung habe ich versprochen (siehe "Vorderhand notwendige Begriffsklärung"), eine Präzisierung des Begriffes "E-Government" vorzunehmen; dieses Versprechen soll hier eingelöst werden. In der mittlerweile einigermaßen umfassenden Literatur ist die Beschäftigung mit E-Government/NPM aus betriebswirtschaftlicher, rechtswissenschaftlicher und technischer Sicht feststellbar; außerdem der Mangel an Theorie im Zusammenhang mit dem Thema sowie an staatstheoretischen Überlegungen in diesem Kontext – gerade der Neoliberalismus liefert hier nur allzu dürftige Grundlage; darüber hinaus ist im Bereich der Verwaltungsmodernisierung im Sinne des NPM-Modells ein Fehlen von empirischen Untersuchungen zu Veränderungsprozessen in einzelnen Verwaltungseinheiten zu konstatieren; schließlich finden Diskurse oft in Unkenntnis des tatsächlichen Verwaltungshandelns statt.

Die vorliegende Arbeit will einen kleinen Beitrag zur Schließung diverser Lücken aus politiwissenschaftlicher Sicht leisten. Zunächst gilt es festzuhalten, daß E-Government vieldimensional zu betrachten ist: Einerseits unter dem Aspekt "neuer Erreichbarkeit" von Personen, Daten, etc., andererseits der "neuen Gestaltbarkeit" von Lebensprozessen durch Erosion der Räume, der Organisation, der Zeit. Dabei treten neue Formen der "virtuellen Verwaltung" auf den Plan, wie Bürgerportale, Lebenslagenorganisation, One-Stop-Shops, etc. Es gibt verschiedene Meinungen darüber, welche Inhalte dem "E-Government" eigentlich zugrunde liegen sollen; die Konsequenz daraus sind definitorische Schwierigkeiten und eine Vielfalt an begrifflichen Vorschlägen.

So bedeutet E-Government aus der Sicht der **EU-Kommission** Behördendienste, und zwar definiert als "*Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologien in öffentlichen Verwaltungen in Verbindung mit organisatorischen Änderungen und neuen Fähigkeiten, um öffentliche Dienste und demokratische Prozesse zu verbessern und die Gestaltung und Durchführung staatlicher Politik zu erleichtern*".¹⁵¹ Bereits dieses Verständnis signalisiert m.E. die Erweiterung der Perspektive in Richtung "E-Governance", also Einbeziehung aller anderen Sektoren der Gesellschaft (Wirtschaft/Bürger/Dritter Sektor) und das Verlassen der engen Fokussierung auf die staatlichen Binnenprozesse; denn die "Verbesserung der demokratischen Prozesse" meint u.a. die Stärkung der partizipatorischen Potentiale mittels neuer IKT. Auf diesem Pfad bewegt sich auch die **OECD**, wenn sie mit dem Begriff E-Government "*The use of information and communication technologies, and particularly the Internet, as a tool to achieve better government*" verbindet und diesem darüber hinaus folgendes bescheinigt: "*It enables better policy outcomes, higher quality services and greater engagement with citizens.*"¹⁵². In der Diktion der **Weltbank**¹⁵³ finden sich genau diese Elemente des E-Government, die eine Transformation der traditionellen Beziehungen v.a. zwischen Bürger und Verwaltung – die sich in der Vergangenheit weitgehend in der Amtsstube abspielten – ermöglichen sollen; bezeichnend in der nachfolgenden Definition sind die Ansprüche an Effizienz, Kostenreduktion, größere Transparenz, etc.:

*"E-Government" refers to the use by government agencies of information technologies (such as Wide Area Networks, the Internet, and mobile computing) that have the ability to **transform relations with citizens, businesses, and other arms of government.***

¹⁵¹ Trauner, Gudrun: E-Government als Element einer neuen Verwaltung, in: Holzinger, Gerhart/Obendorfer, Peter/Rauschauer, Bernhard (Hg.), Österreichische Verwaltungslehre, 2. überarb. u. erw. Aufl, Verlag Österreich, Wien, 2006, S. 271.

¹⁵² Vgl. OECD-Policy Brief, März 2003, s. 1. [auf <http://unpan1.un.org>].

¹⁵³ Vgl. Definition of E-Government auf <http://web.worldbank.org>

*These technologies can serve a variety of different ends: better delivery of government services to citizens, improved interactions with business and industry, citizen empowerment through access to information, or more **efficient** government management. The resulting benefits can be less corruption, increased **transparency**, greater convenience, revenue growth, and/or **cost reductions**."*
[Hervorhebungen durch mich].¹⁵⁴.

Verkürzte Sichtweisen reduzieren also oft den Begriff auf Schlagwörter wie "E-Business", "E-Commerce", "elektronische Signatur", "elektronische Portale", etc. Diese Entwicklung umfaßt die gesamte Gesellschaft, d.h. alle staatlichen Institutionen, Privatwirtschaft, BürgerInnen und ist nicht nur auf die öffentliche Verwaltung beschränkt; bereits daraus resultiert die Notwendigkeit einer umfassenden Betrachtungsweise. Für eine solche Sicht der Dinge plädiert z.B. auch das Memorandum Electronic Government der Gesellschaft für Informatik; unter E-Government wird demnach "... die Durchführung von Prozessen der öffentlichen Willensbildung, der Entscheidung und der Leistungserstellung in Politik, Staat und Verwaltung unter sehr intensiver Nutzung der Informationstechnik." verstanden¹⁵⁵. Nur stellvertretend für die Vielfalt der Zugänge sollen hier einige Definitionen vorgestellt werden, wobei klar ist, daß sich dabei Überschneidungen bzw. differente Bezeichnungen für einen und

¹⁵⁴ Gleich im übernächsten Absatz auf der Homepage der Weltbank finden sich in einem Atemzug Aussagen über Vorbilder aus der Wirtschaft, wie: "*Analogous to e-commerce, which allows businesses to transact with each other more efficiently (B2B) and brings customers closer to businesses (B2C), e-government aims to make the interaction between government and citizens (G2C), government and business enterprises (G2B), and inter-agency relationships (G2G) more friendly, convenient, transparent, and inexpensive*" (vgl. später die Beziehungsgeflechte des Speyerer E-Government-Ansatzes).

¹⁵⁵ Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, Memorandum des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik e.V. und des Fachbereichs 1 der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE, Bonn/Frankfurt 2000, online:<http://www.gi-ev.de/wissenschaft/digitbibl/index.html>

denselben Tatbestand ergeben werden. Eine ähnliche Definition des Begriffes findet sich bei **Schedler**¹⁵⁶, der E-Government als eine Organisationsform des Staates, die die wechselseitigen Interaktionen zwischen diesem und seiner Umwelt unter Einsatz der neuen IKT integriert definiert und E-Government als Teilbereich des Public Management betrachtet¹⁵⁷.

6.3. Theoretische Konzepte des E-Government¹⁵⁸

6.3.1. Der "Speyerer" E-Government-Ansatz

Reinermann/von Lucke vom Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV) bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer betrachten zunächst "E-Government" als die Anwendung der neuen IKT auf die Prozesse im öffentlichen Sektor, wobei es hier nicht nur um bloße EDV-Anwendungen geht. Zum Zweck der – angesichts komplexer Erscheinungsformen der Prozesse notwendigen – umfassenden

¹⁵⁶ Schedler, Kuno: eGovernment und neue Servicequalität der Verwaltung? in: Grundlagen des eGovernment, Bern, 2000, S. 35.; Prof. Dr. oec. Kuno Schedler ist Ordinarius für BWL und Leiter des 1998 gegründeten Instituts für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus an der Universität St. Gallen.

¹⁵⁷ In seiner neueren Ausprägung befaßt sich New Public Management (NPM) mit Modernisierung öffentlicher Einrichtungen und neuer Formen der Verwaltungsführung unter Zugrundelegung von Managementmodellen, die Politik und Verwaltung nach privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten und unternehmerischen Erfolgsprinzipien umgestalten wollen; um nur einige Stichwörter zu nennen: Kundenorientierung, Kostensenkung, Effizienz, Privatisierung, Verwaltung als konzernähnliche (!) Einrichtung, etc. (vgl. eGovernment Glossar der Berner Fachhochschule, <http://glossar.iwv.ch> [1.05.03]).

¹⁵⁸ ursprünglich gebräuchliche Schreibweise des Begriffes auf EU-Ebene "E-Government" wurde in der Folge zugunsten unterschiedlicher Schreibvarianten aufgegeben, worauf sich auch in Österreich unter den Experten eine Diskussion darüber entzündete; um den primären Zustand wiederherzustellen beschloß der 18. IKT-Board in der Sitzung am 23.9.2003 (Newsletter der Stabsstelle IKT-Strategie des Bundes 05/03 vom 2.10.2003, <http://www.cio.gv.at>) die Schreibvariante "E-Government" im Sinne der Anpassung an die deutschen Rechtschreibregeln. Diese Schreibweise wird auch in der vorliegenden Arbeit bei eigenen Ausführungen verfolgt.

Betrachtungsweise schlagen beide Autoren eine breite Definition vor, die eine Gesamtheit der Interaktionen sowohl innerhalb des öffentlichen Sektors (sog. G2G-Beziehungen – *Government-to-Government*) als auch Prozesse zwischen diesem und der Bevölkerung (C2G bzw. G2C – *Citizen/Community/Customer-to-Government* bzw. umgekehrt), der Wirtschaft (B2G bzw. G2B – *Business-to-Government* od. umgekehrt) und dem Dritten Sektor (z.B. Non-Profit od. Non-Government Organisationen, N2G bzw. G2N-Beziehungen) in Betracht ziehen; ergänzt wird dieses komplexe Geflecht durch Beziehungen, die innerhalb der einzelnen Sektoren stattfinden, wie z.B. B2B (*Business-to-Business*), N2N (*NPO/NGO-to NPO/NGO*), C2C (*Citizen-to-Citizen*), etc.

Die vorgestellte Perspektive folgt dem Governance-Ansatz: "Governance" wird als Oberbegriff für Herrschaft im Sinne von Befehls- oder Staatsgewalt verstanden und zwar als ein Meta-Lebensbereich, weil hier die Aufstellung von richtungsweisenden Regeln für alle anderen Lebensbereiche stattfindet, wobei einer davon eben E-Government ist; Governance findet sich als Funktion in allen Sektoren (Staat/Verwaltung, Wirtschaft, Bürgergesellschaft) und ist nicht zwingend auf Staat/öffentliche Verwaltung beschränkt (=Government als Institution). Der Begriff "*E-Governance*" schränkt diesen umfassenden Bereich von "Governance" derart ein, als er sich den Herausforderungen, die durch neue IKT - hier v.a. durch Internettechnologien - entstanden sind, widmet. Unterschieden wird noch der Begriff "*Public E-Governance*" zur Beschreibung von Aufgaben des Staates/der Verwaltung (Erster Sektor) im Hinblick auf die Ausrichtung der Lebensbereiche auf die Erfordernisse der Informationsgesellschaft (=E-Government, Verwaltungspolitik als Feld); bezogen auf den Zweiten und Dritten Sektor sind es einzelne Politikfelder wie Wirtschaftspolitik, Technologiepolitik, etc. Nachstehend eine Übersichtsdarstellung:



Abb. 5: E-Government aus der Governance-Perspektive

E-Government wird also v.a. als die treibende Kraft für die Veränderung der Verwaltungsprozesse gesehen; einerseits soll es die internen Verwaltungsabläufe grundlegend erneuern und andererseits diese nach außen öffnen. Man verspricht sich erhöhte Transparenz und Effizienz im Verwaltungshandeln sowie bürgerInnenfreundliche Gestaltung öffentlicher Dienste; so hat das E-Government grundsätzlich zwei Dimensionen: eine interne und eine externe. Erstere beschreibt den Einsatz neuer IKT innerhalb der Verwaltung selbst, die zweite meint die Außenbeziehungen der öffentlichen Verwaltung unter der Prämisse neuer Technologien (z.B. elektronische Informationsdienste für die Wirtschaft, BürgerInnen, etc.). Doch die Beziehungsgeflechte, die sich zwischen den einzelnen gesellschaftlichen Gruppen untereinander ergeben, sind sehr vielfältiger Natur, wie nachstehende Tabelle zeigt:

	Bürger	Staat	Markt	Dritter Sektor
Bürger	B⇒B	B⇒S	B⇒M	B⇒D
Staat	S⇒B	S⇒S	S⇒M	S⇒D
Markt	M⇒B	M⇒S	M⇒M	M⇒D
Dritter Sektor	D⇒B	D⇒S	D⇒M	D⇒D

Abb. 6: Sektorale Beziehungsgeflechte im E-Government

⇒ bedeutet dabei : "Aufgabenabgabe an..." (z.B. innerhalb der "Beziehung" **S→M** würde das die Erledigung der staatlichen Aufgaben durch Private, PPP-Modelle, etc. bedeuten, **B→S** wiederum Schaffung von Zugangsmöglichkeiten zu neuen Technologien durch den Staat, elektronische Portale, etc.)¹⁵⁹.

Welche Ansprüche werden sonst an das E-Government gestellt? Hand in Hand mit der erwähnten Transparenz gehen Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns, die sich in Kosteneinsparungen für die BürgerInnen und die Wirtschaft niederschlagen sollen; Dienstleistungsorientierung der Verwaltung durch den Einsatz von E-Government bedeutet Modernisierung, was wiederum zur Verbesserung der politisch-administrativen Verfahren und Prozesse beitragen soll; E-Government bedeutet schließlich ein "Reinventing" des Verwaltungshandelns im Sinne der Entstehung neuer Organisationsformen und Arten der Leistungserbringung¹⁶⁰.

6.3.2. Der "Berner"-Ansatz

Einen anderen Vorschlag macht **Spahni**¹⁶¹ und folgt dabei einem rechtswissenschaftlichen Strang: E-Governance wird hier *regulierendes*

¹⁵⁹ M.E. aber auch eine breite Förderung der sog. Medienkompetenz, die aber mehr bedeutet, als nur die Fähigkeit zur Nutzung der E-Government-Angebote (Medienkompetenz wird mittlerweile als wichtige Voraussetzung für die Verringerung der "Kluft" zwischen Nutzern und Nicht-Nutzern von IKT angesehen), weil sie die demokratie-politische Kompetenz schlechthin bedeutet (vgl. Karger, Pia/Rüß, Oliver/Scheidt, Nadia von: E-Government, in: Blanke, Bernhard et.al. (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Völlig überarb. u. erw. Auflage, Wiesbaden, 2005, S. 136-144.).

¹⁶⁰ Reinermann, Heinrich/Jörn von Lucke: E-Government - Gründe und Ziele, in: Heinrich Reinermann/Jörn von Lucke (Hg.): Electronic government in Deutschland: Ziele, Stand, Barrieren, Beispiele, Umsetzung, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer, 2002, [Speyrer Forschungsberichte, Bd. 226], online: <http://foev.dhv-speyer.de/ruvii/SP-Egov.pdf>

¹⁶¹ Prof. Dr. rer.pol. Dieter Spahni ist Vizedirektor der Berner Fachhochschule und Leiter des Institutes für Wirtschaft und Verwaltung. Die Ausführungen beziehen sich auf Spahni, Dieter: eGovernment Grundlagen, Bern, 2002, <http://www.hsw.bfh.ch/spahni/FHSG/01%20Grundlagen.pdf>

eGovernment (als Summe aller Maßnahmen, die regulativ auf die Kommunikationstechnologien wirken, wie Subventionen, Förderungen, etc.) genannt und eine Unterscheidung zwischen der Beeinflussung der Umwelten der Informationsgesellschaft durch nichtstaatliche Akteure (=nicht-staatliche eGovernance) oder durch den Staat (=ePolicy) getroffen; m.E. entspricht der Begriff *ePolicy* (=Gestaltung der Rahmenbedingungen der Informationsgesellschaft durch den Staat durch insbes. Rechtssetzung, Infrastruktur,- Bildungspolitik, etc.) der "Public E-Governance" im Sinne des Speyerer-Ansatzes. Der Begriff *partizipierendes* eGovernment beschreibt die öffentliche Hand als Anwenderin der neuen IKT im Rahmen umfassender Verwaltungs- und Geschäftsprozesse (Bern). Welchen Zugang man auch immer wählt bzw. wie die Begriffshierarchien formuliert werden, sollte man E-Government jeweils im Zusammenhang mit Public E-Governance sehen; denn die Regulierung der elektronischen Prozesse durch verwaltungspolitische Maßnahmen verändert auch jeweils die konkrete Ausformung des E-Government. Obige Schilderungen lassen sich zusammenfassend in einer tabellarischen Übersicht darstellen:

<u>E-Government</u>	
<p>Regulierendes E-Government = E-Governance verstanden als Beeinflussung der Umwelten der Informationsgesellschaft durch ein Bündel an Maßnahmen</p>	<p>Partizipierendes E-Government = E-Government als Bezeichnung für öffentliche Verwaltung als Anwenderin der IKT in Bereichen wie eProcurement, eOrganisation, eAdministration, eDemocracy, eAssistance¹</p>
<p>Beeinflussung durch nicht staatliche Akteure</p>	<p>Beeinflussung durch staatliche Institutionen = ePolicy</p>

Abb. 7: Regulierendes und partizipierendes E-Government

¹ eAssistance meint die Unterstützung der Lebensgestaltung im Alltag mittels IKT, eAdministration die elektronische Unterstützung des behördlichen Geschäftsverkehrs

In dieser Arbeit beschäftige ich mich mit der öffentlichen Verwaltung als Anwenderin der neuen IuK-Technologien, d.h. mit dem engen Bereich des "E-Government".

6.4. Die E-Government-Programmatik

E-Government steht an der Schnittstelle zwischen Verwaltungsmodernisierung und Informationsgesellschaft; die Politik versprach sich durch den Einsatz neuer, v.a. internetbasierter Technologien einerseits eine Erhöhung der Rationalität im Verwaltungshandeln, andererseits eine Stimulierung des Wirtschaftswachstums; so wurde bald auch der Einsatz neuer IuK-Technologien im Staat von Hoffnungen begleitet, ohne daß eine Unterscheidung zwischen dem Einsatz von Programmen in der Wirtschaft und im staatlichen Government gemacht worden wäre.

So kam es – als Antwort auf die amerikanische "National Information Infrastructure- Agenda for Action" aus dem Jahre 1993, die u.a. den Einsatz von Datenbanken und des elektronischen Rechtsverkehrs thematisierte – zu mehreren europäischen Initiativen im Bereich des E-Government¹⁶². Den Anfang machte im Jahre 1994 eine entsprechende EntschlieÙung des Europäischen Parlaments (EP): In Erwägung der sozialen Umwälzungen in den Industrieländern im Übergang zu einer postindustriellen Gesellschaft (die durch die zunehmende Wichtigkeit der Information in allen Ausprägungen gekennzeichnet ist) wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, alle bereits auf dem Gebiet der Telekommunikation getroffenen gemeinschaftlichen Vereinbarungen

¹⁶² Vgl. Trauner, Gudrun: E-Government als Element einer neuen Verwaltung, in: Holzinger, Gerhart/Obendorfer, Peter/Rauschauer, Bernhard (Hg.), Österreichische Verwaltungslehre, 2. überarb. u. erw. Aufl, Verlag Österreich, Wien, 2006, S. 268.

vollinhaltlich zu erfüllen. Der solchermaßen angestrebte Anschluß Europas an die globale Informationsgesellschaft sollte v.a. ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den auf den europäischen Markt drängenden außereuropäischen Volkswirtschaften stärken; im Bewußtsein der großen Herausforderungen, aber auch Gefahren, die die rasante Verbreitung neuer Informationstechnologien für die Gesellschaft mit sich bringt und in Anbetracht der notwendigen und umfassenden Regelungen auf juristischem, kulturellem, technologischem, etc. Gebiet, werden also die Nationalstaaten zu einem sozialen Dialog aufgefordert, der u.a. den Zugang der Menschen zu neuen Technologien durch Tarif- und Kostensenkungen im Bereich der Telekommunikation gewährleisten soll¹⁶³. In seinen weiteren Entschlüssen vom 19. September 1996 und 26. Juni 1997 unterstützte das EP die Aktionspläne für die Informationsgesellschaft; die Plenartagung vom Juni 1997 war der Diskussion über die komplexen Fragen im Zusammenhang mit der Informationsgesellschaft in den Bereichen Bildung, Forschung, Vermarktung, Normung und regionale Entwicklung gewidmet.

In weiteren Entschlüssen des EP ging es um Urheberrechte in der Informationsgesellschaft (19. September 1996), Normen und Rechtsbestimmungen (16. Mai 1997), verschlüsselte Dienste, elektronische Unterschriften (13. Mai 1997, 13. Januar 1999) und elektronischen Handel (6. Mai 1999 und 14. Mai 1998). Durch weitere Entscheidungen wurde ein mehrjähriges Programm zur Anregung der Entwicklung einer europäischen Industrie für Multimedia-Inhalte (96/337) und ein mehrjähriges Programm zur Förderung der sprachlichen Vielfalt in der Informationsgesellschaft (96/664) eingerichtet¹⁶⁴. Am Sondergipfel des Europäischen Rates in Lissabon

¹⁶³ Vgl. Protokoll v. 30/11/1994 - vorläufige Ausgabe. Globale Informationsgesellschaft, A4-0073/1994.

¹⁶⁴ Die Informationsgesellschaft war Gegenstand zahlreicher Mitteilungen, Vorschläge und Programme, wie etwa: Aktionsplan für die sichere Nutzung des Internets (KOM(97)570); Sicherheit der elektronischen Kommunikation (KOM(97)503); elektronischer Geschäftsverkehr

(23. u. 24. März 2000) wurden sich dann die Staats- und Regierungschefs der 15 Mitgliedstaaten in der Folge nicht nur einig, die von der Kommission eingeleitete Initiative "E-Europe- eine **Informationsgesellschaft** für alle" zu unterstützen, sondern auch durch konkrete politische und wirtschaftliche Maßnahmen zügig voranzutreiben. In der Schlußerklärung der Präsidentschaft am Lissabonner Gipfel heißt es dazu: "*Der Wandel zu einer digitalen, auf Wissen basierenden Wirtschaft, die neue Güter und Dienstleistungen hervorbringt, wird sich als mächtiger Motor für Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung erweisen*".

Darüber hinaus soll dieser Wandel dazu beitragen, die Lebensqualität der BürgerInnen und ihrer Umwelt zu verbessern; um die daraus resultierenden Chancen in vollem Umfang nutzen zu können, sei es erforderlich, den Unternehmen der Wirtschaft ebenso wie dem einzelnen Bürger, der einzelnen Bürgerin, Zugang zu einer kostengünstigen, auf "weltbesten" Technik beruhenden Telekommunikationsinfrastruktur und einem breiten Spektrum darauf beruhender Dienstleistungen zu gewährleisten. Während unterschiedliche Formen des Netzzugangs jeden Informationsausschluß verhindern sollten, müsse gleichzeitig der Kampf gegen digitalen Analphabetismus verstärkt und der Befähigung behinderter Menschen besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden¹⁶⁵.

6.4.1. ...Und am Anfang war das "E" – die Strategien der EU

Bereits ein Jahr später bekräftigte die Kommission der Europäischen Gemeinschaften in ihrer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament im Rahmen der Frühjahrstagung des EU-Rates in Stockholm am 23.-24.3.2001, in der sie sich mit den Auswirkungen und Prioritäten

(KOM(97) 0157); Globalisierung und Informationsgesellschaft (KOM(98)50) und Grünbuch über die Informationen des öffentlichen Sektors in der Informationsgesellschaft (KOM98)585), vgl. Europäisches Parlament: Kurzdarstellungen, (vgl. www.europarl.europa.eu).

¹⁶⁵ Vgl. http://europa.eu.int/comm/off/index_en.htm

des umfassenden Projektes auseinandersetzte, den Vorstoß in Richtung "E-Europe": Elektronische Behördendienste (eGovernment) wurden dabei unter Pkt. 3 der Mitteilung zu vordringlichen Bereichen gezählt. Die Regierungen der Mitgliedstaaten werden aufgefordert, alles zu unternehmen, um durch internet-gestützte Dienste den Zugang der BürgerInnen und Unternehmen zu öffentlichen Informationen und Diensten zu verbessern sowie mit Hilfe des Internet die Transparenz der öffentlichen Verwaltungen zu erhöhen und die BürgerInnen/Unternehmen interaktiv in die Entscheidungsprozesse einzubinden¹⁶⁶; um die erwähnten Ziele zu erreichen wurde ein Maßnahmenkatalog unter der Bezeichnung "**eEurope 2002**" beschlossen. Der Aktionsplan war ein Teil der Lissabonner Strategie, die darauf abzielte, Europa bis zum Jahr 2010 zur dynamischsten und wettbewerbsfähigsten wissensgestützten Wirtschaft der Welt zu machen¹⁶⁷. Die Maßnahmen gruppieren sich dabei um drei Hauptziele, die zunächst bis Ende 2002 erreicht werden sollen: billigeres, schnelleres und sicheres Internet, Investitionen in Menschen und Fertigkeiten, Förderung der Nutzung des Internet¹⁶⁸. Auf den

¹⁶⁶ Vgl. http://europa.eu.int/information_society/eeurope/news_library/pdf_files/communication_de.pdf, 2001, 18. Rechtlich relevante Vorschrift ist in diesem Zusammenhang v.a. die ONP-Richtlinie (Open Network Provision) aus dem Jahre 1990, die eine Harmonisierung der Bedingungen für den effizienten und offenen Zugang zu den öffentlichen Telekommunikationsnetzen- und diensten regelt und diese durch Objektivität, Transparenz und Ausschluß der Diskriminierung (diese Richtlinie wurde durch eine solche des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6.10.1997, 97/51/EG, geändert und sieht eine innerstaatliche Umsetzung derselben mit 31.12.1997 vor) definiert (vgl. dazu EU-Richtlinie 90/387/EWG (Abl. L 295 v. 29.10.1997); weitere relevante Vorschriften finden sich den Richtlinien: 2002/19/EG (Zugangsrichtlinie, Abl. L 108 v. 24.4.2002), 2002/22/EG (Universaldienst-Richtlinie, ABI. L 108 v. 24.4.2002)), 2002/58/EG (Datenschutzrichtlinie, Abl. L 201 v. 31.7.2002).

¹⁶⁷ Diese Tatsache soll man m.E. auch im Zusammenhang mit Schaffung eines Gegenpols zur globalen Macht USA sehen, genauso wie die jüngste Initiative der EU, die Etablierung eines europäischen Satellitennavigationssystems "Galileo".

¹⁶⁸ Vgl. 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].

Aktionsplan 2002 – bei dem der Schwerpunkt vor allem auf der Erhöhung der Zahl der Internetanschlüsse in Europa lag – folgte der Aktionsplan "**eEurope 2005**".

Der neue, vom Europäischen Rat in Sevilla im Juni 2002 verabschiedete Fahrplan¹⁶⁹, zielt auf die Nutzung dieser Anschlüsse im Hinblick auf eine Steigerung der wirtschaftlichen Produktivität und eine Verbesserung der Qualität der Dienste und des Zugangs zu ihnen für alle EU-BürgerInnen, die sich auf eine sichere, möglichst vielen NutzerInnen zugängliche Breitband-Infrastruktur stützt. Der Breitbandzugang, der sich durch hohe Übertragungsgeschwindigkeit und ständigen Internetanschluß auszeichnet, soll das allgemeine Ziel des Zugangs für alle erreichen helfen, um eine durch besondere Bedürfnisse, Behinderung, Alter oder Krankheit bedingte soziale Ausgrenzung zu vermindern. Die jüngste EU-Initiative schließlich bildet "i2010 – Eine europäische Informationsgesellschaft für Wachstum und Beschäftigung (KOM/2005/0229 endg)¹⁷⁰.

6.4.2. Die österreichischen Strategiekonzepte

Die österreichische Bundesregierung hatte zur konkreten Umsetzung der entsprechenden EU-Ratsbeschlüsse unter dem Titel "E-Austria in E-Europe" ein umfassendes Informations- und Kommunikationstechnologie-Paket geschnürt. Bereits am 14. April 2000 wurde das Programm von Bundeskanzler Dr. Wolfgang Schüssel und Vizekanzlerin Dr. Susanne Riess-Passer der Öffentlichkeit präsentiert. Das Projekt "E-Austria in E-Europe" stellte die bereits umgesetzten Aktivitäten und die

¹⁶⁹ Vgl. Mitteilung der Kommission vom 28. Mai 2002 an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen -Aktionsplan eEurope 2005: Eine Informationsgesellschaft für alle [KOM(2002) 263 endg. - Nicht im Amtsblatt veröffentlicht].

¹⁷⁰ Vgl. Trauner, Gudrun: E-Government als Element einer neuen Verwaltung, in: Holzinger, Gerhart/Obendorfer, Peter/Rauschauer, Bernhard (Hg.), Österreichische Verwaltungslehre, 2. überarb. u. erw. Aufl, Verlag Österreich, Wien, 2006, S. 268.

geplanten Vorhaben der gesamten Bundesregierung bis zum Ende der Legislaturperiode vor. Es umfaßte die Bereiche e-learning, eGovernment, E-Business, Tourismus, den ländlichen Raum, Soziales, Justiz, Kunst und Medien, Technologie und Forschung, Finanzen, Landesverteidigung, Innere und Auswärtige Angelegenheiten. So sollte es 2003 einen Online-Zugang zu den wichtigsten Dienstleistungen der Verwaltung geben. Im Jahr darauf sollte ein Großteil der Amtswege virtuell begehbar sein. 2005 sollen praktisch alle wichtigen Amtswege über das Internet-Protokoll zu erledigen sein. In der ersten Stufe der virtuellen Verwaltung müssen zunächst alle Behörden koordiniert werden und erst dann kann die zweite Stufe in Angriff genommen werden, um das "E-Government" zu verwirklichen.

Dabei gebe es für Alltag, Politik und Verwaltung einen Stufenplan mit Information (Alltagsinformationen, Gesetzestexte, Behördenwegweiser), Kommunikation (Diskussionsforen, E-Mail-Verkehr mit der Politik, Email- Erledigungen bei den Behörden) und Transaktion (Kartenbestellungen, Online-Wahlen bzw. -Amtswege). Für das E-Government 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. Die Verwirklichung dieser Ziele war also von Anfang an Teil der Verwaltungsreform. Dieses Verwaltungsreformprogramm der Regierung soll also auch im Bereich der Informationstechnologie den Übergang vom Verwaltungsstaat zum Bürger- und Leistungsstaat vollziehen. Weiters sollen im Bereich der Bildung bis 2001 alle Schulen Zugang zum Netz und zu virtuellen Bildungsangeboten erhalten. Bis 2002 sollten alle erforderlichen Lehrer im Umgang mit Internet und Neuen Medien

geschult sein. Hier wird der informationsgesellschaftliche Aspekt des E-Government sichtbar. Welche ökonomischen Dimensionen sich hinter E-Government-Diensten verbergen, zeigt eine Mitteilung des Bundesverbandes Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien (BITKOM): Auf Basis einer Untersuchung des Marktforschungsinstituts TechConsult werden 2009 ca. € 18 Md in Informations- und Telekommunikationsleistungen durch die öffentliche Hand investiert (ein Plus also von 2,7% gegenüber 2008)¹⁷¹.

6.4.3. IuK-Technologien – politische Programmatik in Österreich

In Österreich werden Informations- und Kommunikationstechnologien bereits seit einigen Jahren - insbesondere im Rahmen von Reformprojekten - in das staatliche Handeln einbezogen. Auf Bundesebene wurde 1989 mit dem Projekt "Verwaltungsmanagement" ein neuer Anlauf genommen und 1998 der Weg der Verwaltungsmodernisierung mit dem Start eines umfassenden "Verwaltungsinnovationsprogramm (VIP)"¹⁷² mit zahlreichen Schwerpunktprojekten fortgesetzt. Wichtige Vorhaben für Österreich in Richtung Informationsgesellschaft bringen dann die Erklärungen der Bundesregierung vom 30. November **1994** ("Österreichischer Weg in der Telekommunikation")¹⁷³ und vom 13. März **1996** ("Österreich in der Informationsgesellschaft")¹⁷⁴: Die informationstechnologische

¹⁷¹ Vgl. "Öffentliche Hand investiert in eGovernment" v. 15.12.2008 (www.egovernment-computing.de [17.01.2009]); am stärksten sollen 2009 IT-Services nachgefragt werden, d.h. IT-Beratungsleistungen und Outsourcing von IT-Systemen, für 2010 sind dann Zuwächse von weiteren 5,9% bzw. knapp € 8 Md prognostiziert. Für Software sollen € 4 Md und für Hardware (z.B. Computer) € 2,3 Md ausgegeben werden.

¹⁷² Vgl. Trost, Gerald: E-Government im Rahmen von E-Austria, in: VerwaltungHeute, Nr. 36/2000, S. 3.

¹⁷³ Vgl. Bundespressdienst (Hg.): Erklärung der Bundesregierung vor dem Nationalrat von BK Dr. Franz Vranitzky, 30. Nov. 1994, Wien, S. 34.

¹⁷⁴ Vgl. Bundespressdienst (Hg.): Erklärung der Bundesregierung vor dem Nationalrat von BK Dr. Franz Vranitzky, 13. März 1996, Wien, S. 24.

Entwicklung als eigenständiger österreichischer Weg soll auf Grundlage von Telekommunikation und Medien erfolgen, wobei der Zugang im Sinne der Demokratisierung aller Lebensbereiche ein offener, billiger und einfacher sein soll; dazu gehört auch die Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure wie Kabelgesellschaften, Industrie- und Softwareunternehmen, etc. mit dem Ziel des Ausbaus leistungsfähiger Netze. Eine der Perspektiven dabei ist die Sicherung des Wirtschaftsstandortes. Auf der Grundlage der Regierungserklärung vom 29. Jänner **1997** wurde schließlich ein Konzept für die "Informationstechnik-Offensive der Bundesverwaltung" mit dem Vortrag an den Ministerrat (MRV) vom 5. März **1998** beschlossen¹⁷⁵.

Die Beilage 1 zum MRV nimmt bereits im Titel die zentralen Aspekte dieser Informationsoffensive vorweg: **Schlanker** Staat und Innovation im Dienste des Bürgers. Die politischen Ziele offenbaren sich dabei in den Forderungen des breiten Zugangs der BürgerInnen zu elektronischen Diensten (Vermeidung der Zweiklassengesellschaft) und auf technologisch-organisatorischer Ebene des Aufbaus eines Information-Highway der Verwaltung (serviceorientierte Leistungen des Staates), wobei im Mittelpunkt der zukünftigen Aktivitäten Bürgerfreundlichkeit, Unterstützung der Wirtschaft und **Verwaltungsvereinfachung** stehen sollen. Somit ergeben sich für die IT-Strategie des Bundes folgende Leitprinzipien: IT zur Unterstützung des Service für den Bürger, IT als Mittel zum Abbau von Bürokratie, IT als Impulsgeber für die Wirtschaft und schließlich Optimierung des IT-Einsatzes innerhalb der öffentlichen Verwaltung¹⁷⁶. Deziert heißt es

¹⁷⁵ Vgl. Klima, Viktor., 1998, Informationstechnikoffensive der Bundesverwaltung (Vortrag an den Ministerrat), Wien, 5.3.1998. [Übrigens wird hier zum ersten Mal der Begriff "Electronic Government" zur Beschreibung des Einsatzes von Informationstechnik in der Verwaltung verwendet].

¹⁷⁶ Eine interessante und umfangreiche Bestandsaufnahme der elektronischen Informationsangebote auf Bundesebene - gleichsam ein State-of-the-Art des E-Government vor der Jahrtausendwende - bietet die Studie des Instituts für Technikfolgen-Abschätzung der

entsprechend in der Regierungserklärung BK **Schüssel** (Kabinett Schüssel I): "*Die öffentliche Verwaltung muß effizienter, schlanker, sparsamer und innovativer werden...*" und "*Modernität ist auch in der Krankenverwaltung gefragt. Die Chipkarte ... soll die kostenintensive und altmodische Krankenschein-Bürokratie ablösen.*"

Das bedeutet auch als Konsequenz einen effizienten Einsatz von Ressourcen "*...um die weitere Internationalisierung und Technologisierung zu ermöglichen...*"¹⁷⁷. Das Ziel ist also "*... Aufgaben kritisch hinterfragen, Prozesse vereinfachen und **beschleunigen**, moderne Technologien einsetzen...*"; Immer wieder werden die neuen IuK-Technologien als Motor für die Beschleunigung der Verwaltungsmodernisierung angesehen.; bezeichnend auch das nachfolgende Zitat – als ob man allein durch den Technologieeinsatz größere Bürgernähe und den allgemeinen Zugang erreichen könnte:

*"Die neuen Informationstechnologien werden als wichtige Instrumente für **bürgernahes**, modernes Verhältnis zwischen Staat und Bürger angesehen; eine e-government-Offensive soll Steuererklärungen, Inskription, Gewerbeanmeldung, etc. über ein Bürgerportal per Internet durchzuführen helfen; Sozialversicherungskarte und Bürgerkarte werden in dieser Legislaturperiode eingeführt; Akteneinsicht und Dokumentenregister sollen auf elektronischer Basis erfolgen; kurz gesagt: **Internet für alle.**" [alle Hervorhebungen durch mich]¹⁷⁸.*

Österreichischen Akademie der Wissenschaften, die im Auftrag des Bundeskanzleramtes im Jahre 1999 verfaßt wurde (Aichholzer, Georg/Schmutzer, Rupert: E-Government. Elektronische Informationsdienste auf Bundesebene in Österreich. Endbericht, Studie im Auftrag des BKA, Wien, Juli 1999).

¹⁷⁷ Vgl. Bundespressedienst (Hg.): Erklärung der Bundesregierung vor dem Nationalrat BK Schüssel v. 9.2.2000.

¹⁷⁸ Ein durchaus ambitioniertes Ziel, wenn man bedenkt, daß der Zugang zu neuen Medien nicht allgemein und schon gar nicht "gleich" ist; die damit angesprochene Problematik der sog. "digitalen Klüfte" ist aber nicht das Thema dieser Arbeit und bleibt deshalb unberührt.

Zur Koordination der E-Government-Strategie der Bundesregierung sollte eine interministerielle Plattform unter dem Vorsitz des BK geschaffen werden¹⁷⁹. Die neuen IuK-Technologien werden aber nicht nur als Modernisierungsinstrument angesehen, sondern fügen sich nahtlos in die allgegenwärtige Debatte über die Sicherung des Wirtschaftsstandortes Österreich und Stärkung der Unternehmen.

Im **Regierungsprogramm** der ÖVP-FPÖ-Koalition für die Jahre **2000-2003** – unter dem Motto "Österreich neu Regieren" stehend – wird dazu unter "Österreich digital" (Pkt. 5.3.) als Ziel "*...Partnerschaftliche Maßnahme zwischen Unternehmen und Regierung zur raschen Entwicklung der Informationsgesellschaft...*" formuliert. Diese Zusammenarbeit wird als besonders wichtig erachtet, denn, damit Österreich die Spitzenposition im internationalen Vergleich halten kann "*...muss es voll und aktiv an der rasanten Entwicklung der neuen Technologien teilnehmen und das Innovationspotential optimal nutzen. Es geht darum, die Stärken in traditionellen Industriezweigen zu halten sowie Stärken in den neuen und dynamischen Industriesegmenten aufzubauen.*" Als Maßnahmen werden unter 5.3.2. der Regierungserklärung u.a. vorgeschlagen: "*...(...) Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und Sozialversicherungsträger und ihres Verkehrs mit Bürgern und Kunden (**E-Government**)... sowie "..." Marktnahe Regulierung von elektronischem Handel und elektronischem Verkehr mit der öffentlichen Hand und dem Sozialversicherungssystem, Förderungsprogramm für die Internetnutzung durch KMU...*"¹⁸⁰ [Hervorhebung durch mich].

Wie in diesem Zusammenhang ein "Leistungsfähiger Staat" zu verstehen ist, ist auf S. 75 der Regierungserklärung ersichtlich: "*...Ziel der Bundesregierung ist eine konsequente **Ausgaben- und***

¹⁷⁹ Vgl. Regierungserklärung BK Schüssel v. 6.3.2003 (Kabinett Schüssel II).

¹⁸⁰ Vgl. <http://www.bka.gv.at/2004/4/7/Regprogr.pdf>, S. 66.

Aufgabenreform, um die Kosten der Verwaltung zu reduzieren und die öffentlichen Haushalte zu entlasten, Beiträge zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes Österreich zu leisten und die Bürgernähe durch verbesserte Servicequalität zu stärken. Erreicht soll dies u.a. mit der "...Einführung von elektronischer Standardsoftware für betriebswirtschaftliche Anwendungen in der gesamten Bundesverwaltung sowie weitestgehende Einführung des **elektronischen Aktes...**" bis 2003¹⁸¹ [Hervorhebungen durch mich].

In der **Regierungserklärung** BK Gusenbauer (Kabinett Gusenbauer I) finden sich bereits bekannte Absichten im Hinblick auf die Forcierung neuer Technologien ("*Bis Ende 2009 soll die Vollversorgung der Bevölkerung mit Breitbandzugang abgeschlossen sein und Österreich damit zu einer führenden IKT-Nation werden*") sowie im Zusammenhang mit diesen und Staats- und Verwaltungsreform "*größere Bürgernähe*" und daß die E-Government-Initiative verstärkt werden soll¹⁸². Das **Regierungsprogramm** für die Jahre 2007-2010 (XXIII. G.P.)¹⁸³ findet sich im Abschnitt "Staats- und Verwaltungsreform" wieder "Verstärkte Bürgerorientierung" (Pkt. 12) sowie Kriterien für die moderne Verwaltung, wie "*...Effizienz, KundInnenorientierung und hohes Tempo bei Wahrung der Rechtssicherheit...*". Um dies zu erreichen hat "*...Jede Behörde (...) Standards für Erledigungen festzulegen, wobei die **Raschheit** und die **Reduktion der Verfahrensdauer** sowie die Qualität der Leistungserbringung durch die Anwendung von Qualitätsnormen wichtige Kriterien sind. Weiters soll es zu einem Ausbau des One-stop-*

¹⁸¹ Vgl. <http://www.bka.gv.at/2004/4/7/Regprogr.pdf>, S. 75. Die Einführung des ELAK, (Abkürzung für elektronischen Akt) verzögerte sich zwar etwas, aber seit 2004 ist diese neue Form der Aktenbearbeitung in der öffentlichen Verwaltung Realität (dieses Thema wird noch an anderer Stelle behandelt).

¹⁸² Vgl. Bundeskanzleramt (Hg.): Regierungserklärung BK Dr. Alfred Gusenbauer v. 16.1.2007.

¹⁸³ Vgl. Regierungsprogramm für die XXIII. G.P. auf www.bka.gv.at

shop-Prinzips kommen..."¹⁸⁴. Ein eigener Absatz (Pkt. 6) ist "Österreich als IKT-Standort positionieren/Ausbau der e-government Dienste" gewidmet, wobei hier "*...der Ausbau der Verbreitungswege (Breitband, Glasfaser) voranzutreiben...*" ist und "*...der Ausbau von e-government-Services sowie die Verbreitung und Nutzung der digitalen Signatur...*"¹⁸⁵.

Wir haben also gesehen, daß man den neuen IuK-Technologien vieles, und v.a. verschiedenes "zutraut": Kostenreduktion, Effektivität der öffentlichen Verwaltung, Standortsicherung, Bürgernähe, etc. Deshalb findet sich auch im **Regierungsprogramm** für die Jahre 2008-2013 ein Bekenntnis: "*...Informations- und Kommunikationstechnologien sind ein **Motor und Enabler wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritts**, Forschung und Innovation sind in diesem Bereich daher besonders zu unterstützen...*".¹⁸⁶. Eine moderne Verwaltung im Sinne der Bürger und der Wirtschaft "*...soll durch **Verwaltungsvereinfachung** eine **Verwaltungskostenreduktion** ermöglicht werden...*". (...) **rasche, weitgehend automatisierte – elektronische – Meldungsabwicklung und der Aufbau eines zentralen, für die gesamte Verwaltung einheitlichen Anlagenregisters, stellen einen notwendigen Ansatz dafür dar, der in Zusammenarbeit aller betroffenen Stellen **Zug um Zug** umzusetzen ist."¹⁸⁷. Tempo und automatisierte, maschinelle Erledigung sind also angesagt. Die vielzitierte "Bürgernähe" will man "*...durch einfacheren und effizienteren Zugang im Bereich von***

¹⁸⁴ Eine Gegenüberstellung der Regierungsprogramme 2000-2003 (XXII. G.P.) und 2007-2010 (XXIII G.P.) zeigt eine interessante Auffälligkeit: Nicht nur die Überschrift "Verstärkte Bürgerorientierung" findet sich wortgleich bereits im Regierungsprogramm 2000-2003 (Pkt. 7), sondern auch folgende programmatische Aussage "*...Jede Behörde hat Standards für Erledigungen festzulegen, wobei die Raschheit und die Reduktion der Verfahrensdauer sowie die Qualität der Leistungserbringung durch die Anwendung von Qualitätsnormen wichtige Kriterien sind...*" ist gleichlautend mit der entsprechenden Formulierung im Regierungsprogramm 2000-2003 auf S. 88, was m.E. lediglich auf Absichtserklärungen hinweist.

¹⁸⁵ Vgl. Regierungsprogramm für die XXIII. G.P., S. 162. (www.bka.gv.at).

¹⁸⁶ Vgl. Regierungsprogramm für die XXIV.G.P., S. 42 f (www.bka.gv.at).

¹⁸⁷ Vgl. Regierungsprogramm für die XXIV.G.P., S. 91 (www.bka.gv.at).

E-Government, sowie Intensivierung der Nutzung durch verbreiterte Angebote und verbesserte Anwendbarkeit..." erreichen, wie z.B. durch "Help.gv.at" als "...das universelle Informations- und Transaktionsportal des Bundes für die Bürgerinnen und Bürger..."¹⁸⁸ oder durch Erweiterung des Angebotes "...öffentlicher E-Government- Terminals..."¹⁸⁹.

Eine zentrale Bedeutung zur Verbesserung und v.a. Forcierung weiterer E-Government-Angebote wird der Bürgerkarte beigemessen "...um

¹⁸⁸ Es geht dabei um das "One-Stop-Prinzip" im Bereich der Verwaltungsdienstleistungen: Bündelung inhaltlich zusammenhängender Dienstleistungen unterschiedlicher Anbieter mit dem Ziel, die notwendigen Kontakte auf ein Minimum zu reduzieren und Medienbrüche (Wechsel zwischen verschiedenen Medien bei Dienstleistungsabwicklung) zu vermeiden; das Prinzip kann dabei 2 Formen annehmen: reale (verschiedene Verwaltungseinrichtungen an einem Ort, z.B. Bürgerbüros) oder virtuelle (Zusammenführung an einer Internetadresse, z.B. "virtueller Amtshelfer"). One-Stop könnte die Notwendigkeit der Beibringung bestimmter Nachweise in behördlichen Verfahren beseitigen helfen, es ergeben sich dadurch allerdings verstärkt datenschutzrechtliche Bedenken, da sich verschiedene Daten an einer zentralen Stelle befinden (vgl. meine Diplomarbeit auf <http://rechtsprobleme.at>, dort S. 32).

¹⁸⁹ Ich habe bereits in meiner Diplomarbeit (siehe Exkurs "Electronic Banking") darauf hingewiesen, wer zu "Gewinnern" und wer zu "Verlierern" der elektronischen Zugänge im Hinblick auf Kostenüberwälzung auf benachteiligte gesellschaftliche Bevölkerungsgruppen im Bankenbereich zählt; ähnlich ist die Problematik der technologischen Unterprivilegierung im Bereich der "digitalen Verwaltung": Kompetenz im Umgang mit elektronischen Diensten bringt zwar Vorteile (v.a. Zeitersparnis) für bestimmte Bevölkerungsgruppen. Eine vermehrte Nachfrage nach breiter Nutzung dieser Dienste würde allerdings einen "Erklärungsnotstand" der Verwaltung bei Aufrechterhaltung teurer Beratungsdienste vor Ort mit sich bringen; sollten die öffentlichen Stellen daraufhin eine Einschränkung dieser traditionellen Services in Erwägung ziehen, würden dadurch die Personen ins Hintertreffen geraten, die keine bzw. geringe IT-Kompetenz besitzen. Deshalb können zwar öffentliche Terminals eine adäquate Lösung bringen; es muß aber klar sein, daß deren Einsatz nur im Bereich des Einkommens und weniger als Barrierenabbau bei der Nutzung (angesichts der bestehenden geringen Mobilität bestimmter Gruppen und deren mangelnden informationstechnologischen Sachkenntnis), positive Ergebnisse zeitigen kann. Aus diesen Gründen wird die öffentliche Verwaltung nach wie vor beides anbieten müssen: Herkömmliche Zugangsarten und ihre elektronischen Varianten (vgl. meine Diplomarbeit auf <http://rechtsprobleme.at>, dort S. 89 ff).

Amtswege und private Geschäfte sicher elektronisch abwickeln zu können..." und *"...Alle IT-Verfahren und Portale der Verwaltung des Bundes, der Länder und Gemeinden sollen die Anmeldung mit Bürgerkarte unterstützen. Alle neu einzurichtenden elektronischen Verfahren sollen auf die Identifikation mittels Bürgerkarte aufbauen..."*. Der Einsatz der elektronischen Unterschrift hat natürlich auch rechtliche Implikationen, und zwar im Bereich des Verwaltungsverfahrens bei der elektronischen Zustellung. Dazu das Regierungsprogramm: *"...Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmerinnen und Unternehmer, die sich beim elektronischen Zustelldienst angemeldet haben, sollen die Erledigungen der Verwaltung in Form der elektronischen Zustellung erhalten..."*.

Die Qualität der elektronischen Zugänge soll durch die *"...Ermöglichung der automatisierten Abfragemöglichkeit bei wesentlichen Registern; rasche Umsetzung eines zentralen Personenstandsregisters..."*, etc. erreicht werden. Durch den Einsatz neuer IuK-Technologien soll also ein *"(...Verbessertes Service der Verwaltung im Kontakt mit dem Bürger (z.B. elektronische Terminvereinbarung, geographisches Informationsangebot, Verwaltungssuchmaschine als elektronischer Amtskalender für Bürgerinnen und Bürger mit Zuständigkeit und Erreichbarkeit, E-Partizipation = elektronische Bürgerbeteiligungsverfahren, Möglichkeit zur E-Government-Prüfung von Gesetzesvorhaben)..."*.

Auch die *"...Internationale Zusammenarbeit sowie grenzüberschreitende Kooperationen und elektronische Verwaltungsabläufe im Rahmen der vorhandenen Mittel (...)(z.B. Projekte eID – elektronische Identität und eDoc – elektronische Dokumente sowie Peppol = Pan European Public Procurement On-Line – europäischer elektronischer Beschaffungsprozess für die öffentliche Verwaltung)..."* ist ein weiteres wichtiges Thema im Regierungsprogramm für die Jahre 2008-2013. Was die Binnensicht der Verwaltung betrifft, so wird lapidar festgestellt:

"...Der elektronische Akt (ELAK) des Bundes soll optimiert und vereinfacht werden"¹⁹⁰.

Eine andere Perspektive des E-Government sind die mit der Entlastung der Wirtschaft verknüpften Erwartungen im Hinblick auf die – von der Wirtschaft immer wieder verlangte – "...Konsequente Anwendung des Standard-Kosten-Modells zur Senkung der Bürokratiekosten..."¹⁹¹ (interessanterweise unter dem Kapitel "**Bürgerorientierung und Entlastung der Wirtschaft**"); so hat in diesem Zusammenhang am 26. März 2008 die Bundesregierung erste Maßnahmenliste mit 133 Vorhaben zustimmend zu Kenntnis genommen und für alle Ministerien ein einheitliches Reduktionsziel von 25 Prozent fixiert. Errechnet wurden die Einsparungspotentiale vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA); so soll jedes Ministerium seinen Teil zur Entlastung der österreichischen Wirtschaft um mehr als 1 Milliarde EUR beitragen. Einige Maßnahmen wurden bereits realisiert, andere befinden sich in Umsetzung und wieder andere sind erst in der Planungsphase, wobei die Liste laufend aktualisiert und erweitert wird. Mit dem Budget 2009 wird eine Beilage erstellt, die auch an das Parlament übermittelt wird¹⁹².

¹⁹⁰ Vgl. Regierungsprogramm für die XXIV.G.P., S. 257 ff (www.bka.gv.at).

¹⁹¹ Vgl. Regierungsprogramm für die XXIV.G.P., S. 266 (www.bka.gv.at).

¹⁹² So finden sich darunter bereits realisierte Maßnahmen, wie z.B. elektronische Übermittlung der Bilanz an Finanzamt, Vereinfachungen bei statistischen Meldungen, Umstellung von analogen auf digitale Kontrollgeräte bei Lastkraftwagen über 3,5 t, Vereinfachung des Zulassungsantrags für Kfz; In Umsetzung befindliche Maßnahmen beinhalten Vereinfachungen bei der Erstellung von Steuererklärungen (hier erwartet man sich "sehr hohes Entlastungspotential" ohne jedoch dieses zu beziffern; dies sind z.B. Vereinfachungen der Formulargestaltung durch modularen Aufbau, vorausgefüllte Informationen, Reduktion von Kennzahlen, Standardisierung, etc.), Umstellung von Papiersteuererklärungen auf FinanzOnline wie z.B. Kfz-Steuererklärung (betrifft Lkw). Unter geplanten Maßnahmen sind z.B. Modernisierung und Vereinheitlichung der Rechnungslegung, Verbesserung des Gewerberegisters durch Einrichtung einer zentralen EDV-Struktur sowie Vereinfachungen im Zusammenhang mit der Schwerarbeitsmeldung, etc. (siehe die vollständige Maßnahmenliste unter www.verwaltungskosten.at, Stand März 2008).

6.5. Die organisatorisch-administrativen Strukturen des E-Government

6.5.1. Die Entwicklung bis 2002

Die beschriebenen programmatischen Erklärungen und v.a. europäischer Vorstoß auf dem Gebiet neuer IuK-Technologien mündeten in Implementierungen organisatorisch-institutioneller Art. Für die Fortführung und Umsetzung des Projektes "E-Austria in E-Europe" wurde beim damaligen Bundesministerium für öffentliche Leistung und Sport (BMöLS) eine Task Force E-Austria eingerichtet. Aufgabe dieser Task Force war es unter anderem, einen Aktionsplan zu erarbeiten, der einerseits den Ist-Stand der Entwicklung in Österreich aufzeigen, kurz- und mittelfristige Ziele definieren und andererseits der Bundesregierung bzw. den Ministerien konkrete Projekte und Maßnahmen im Rahmen von E-Austria zur Durchführung vorschlagen sollte. Zum Zwecke der Umsetzung der Regierungsvorhaben im Bereich des E-Government wurden diverse Expertenarbeitsgruppen eingesetzt; zur Koordination dieser Pläne wurde mit Ministerratsbeschluß vom 6.6.2001 die Neustrukturierung der IT-Koordination des Bundes und Einrichtung einer Stabsstelle beschlossen. Diese operative Einheit sollte dem ebenfalls ins Leben gerufenen IKT-Board im BMöLS Unterstützung bieten.

6.5.2. E-Government wird zur "Chefsache"

Bereits im Jahre 2000 formuliert die Wirtschaftskammer Österreichs (WKÖ) in ihrem 9-Punkte-Programm zur Umsetzung des E-Government in Österreich zunächst ihre Sicht der Dinge: "... *In einer digital vernetzten Wirtschaft ist die Reaktionszeit für erfolgreiches unternehmerisches Handeln kürzer geworden...*", deshalb braucht sie sichere, zuverlässige und v.a. schnelle Verfahren zur Abwicklung der Behördenwege; und sie braucht darüber hinaus eine über die gesamte

Legislaturperiode dauernde strategische Entwicklung, deren "...planmäßige Umsetzung über alle Verwaltungseinheiten von der Spitze getragen sein muß...". Denn Wirtschaft braucht verlässliche Rechtsordnung. Aus der Verbindung zweier Argumentationslinien, einerseits budgetärer Knappheit und andererseits Regelmäßigkeit der von den Unternehmen zu erledigenden Verfahren ergeben sich also für die Wirtschaft u.a. folgende Prioritäten: im Sinne der Sicherung des Wirtschaftsstandortes und einer "bürgernahen" Verwaltung die Erklärung von E-Government zu "Chefsache"; Forderung nach Einsetzung einer alle Ministerien, Bundesländer und Verwaltungsebenen übergreifenden "Task Force" für die elektronische Abwicklung der Verwaltungsverfahren; Einrichtung eines "Advisory Board" für die Zusammenarbeit von Wirtschaft und Verwaltung im Sinne einer gemeinsamen Entwicklung von notwendigen Regelungen. Der Einsatz der neuen IKT wird also in Folge als Managementaufgabe begriffen und nach der Regierungsbildung im Jahr 2002 E-Government zur "Chefsache" erklärt (und das IKT-Board somit ins Bundeskanzleramt verlegt). Mit der Bundesministeriengesetz-Novelle 2003 (BGBl. I Nr. 17/2003) wurde der Bereich E-Government direkt dem Bundeskanzler unterstellt, worin die Bedeutung der Materie auch organisatorisch zum Ausdruck kommt. Dies zeigt nachfolgende Darstellung:

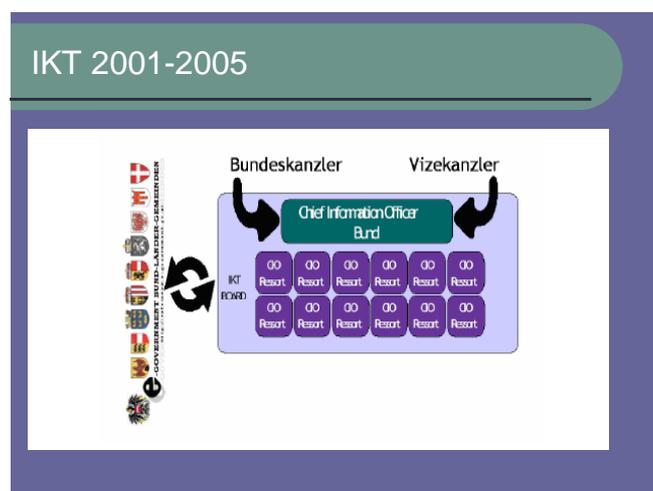


Abb. 8: IKT-Gremien 2001-2005/Quelle: Eigene Darstellung nach "Plattform Digitales Österreich"

Das IKT-Board wurde als ein strategisches Gremium mit richtungsweisenden Aufgaben bei Umsetzung des E-Government konzipiert. Die Zusammensetzung wies einen CIO des Bundes und CIO jedes Bundesministeriums auf; der CIO des Bundes leitet eine sog. IKT-Stabstelle und berichtet direkt dem Bundes- bzw. Vizekanzler. Dies soll gewährleisten, daß die E-Government-Strategie oberste Priorität bei den höchsten politischen Stellen genießt. Die IKT-Stabstelle hat v.a. eine strategische Funktion zu erfüllen: im Sinne des föderalistischen Prinzips koordiniert sie die ressortübergreifende Zusammenarbeit zwischen Bundes- und Landesebene und ist um eine einheitliche Umsetzung der E-Government-Konzepte bemüht. Die Beschlußfassung über die Aufgabenerledigung erfolgt dann im IKT-Board, die Zusammenarbeit mit den einzelnen Ressorts beruht auf bilateralen Abstimmungen. Was die Akteure auf der Länderebene betrifft so wurde im Jahre 2000 über Beschluß der Konferenz der Landesamtsdirektoren ein Koordinations- und Kooperationsgremium auf Bundesländerebene geschaffen: EDV-Landesgruppe, die sich aus einer technischen und einer rechtlichen Untergruppe zusammensetzt; seit 2001 finden regelmäßige Zusammenkünfte dieser Untergruppen unter der nunmehrigen Bezeichnung "E-Government Länder-Arbeitsgruppe"¹⁹³.

6.5.3. Die Entwicklung nach 2003/2005

Entsprechend den Vereinbarungen, die anlässlich der EU-Gipfeln in Freira und Lissabon getroffen wurden, sollten bis Ende 2005 alle wesentlichen Verwaltungsleistungen im Internet verfügbar sein, und zwar durch nationalstaatliche Konzeptualisierungen. Essentiell für eine erfolgreiche Umsetzung war und ist die Zusammenarbeit auf allen Ebenen bei der Erstellung einer umfassenden Strategie und deren Realisierung und so startete die österreichische Bundesregierung im Mai 2003 eine E-Government-Offensive auf Basis des Ministerratsvortrages am

¹⁹³ Vgl. meine Diplomarbeit auf <http://rechtsprobleme.at>, dort S. 38 ff.

13.05.2003. In weiterer Folge haben sich die E-Government-Plattform und das E-Cooperation-Board konstituiert; im Herbst 2003 wurde die Plattform Wirtschaft ins Leben gerufen, um eine frühzeitige und transparente Einbindung aller E-Government Akteure zu gewährleisten. Nachfolgende Übersicht soll die Aufgaben/Kompetenzen der beiden Gremien veranschaulichen:

Gremium	Zusammensetzung	Aufgaben
E-Government-Plattform	<p>Vorsitz: Bundeskanzler Koordination/Regierungsebene: BK, Vizekanzler, Bundesminister, Teilnehmer:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Landeshauptleute, • Präsidenten Gemeindebund und Städtebund, • Präsident Wirtschaftskammer • Präsident Hauptverband der Sozialversicherungsträger, • Exekutivsekretär E-Government, • Chief Information Officer des Bundes • externe Experten 	<ul style="list-style-type: none"> • Definition von Zielsetzungen • Gesamtkoordination der E-Government-Aktivitäten • Beschlußfassung über die E-Government Roadmap • Fortschrittskontrolle
E-Cooperation-Board	<p>Vorsitz: Exekutivsekretär E-Government Teilnehmer: Experten aus</p> <ul style="list-style-type: none"> • allen Ministerien • allen Landesämtern • des Gemeindebundes und des Städtebundes • der Wirtschaftskammer • des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger sowie • der Chief Information Officer des Bundes 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausarbeitung der Umsetzungspläne in den verschiedenen E-Government Bereichen • Zusammenführung und Koordinierung der Umsetzungspläne von IKT-Board, der E-Government-Arbeitsgruppen der Länder und IKT-Träger der öffentlichen Verwaltung • Erstellung eines akkordierten Entwurfs einer Roadmap zur Vorlage an die E-Government- Plattform

Tab. 4: Zusammensetzung der E-Government-Gremien/Quelle: Eigene Darstellung nach "Plattform Digitales Österreich"¹⁹⁴

¹⁹⁴ Vgl. <http://www.digitales.oesterreich.gv.at> [Stand: 1.2.2009].

Die IKT-Institutionen stellen sich demnach **ab 2005** folgendermaßen dar:

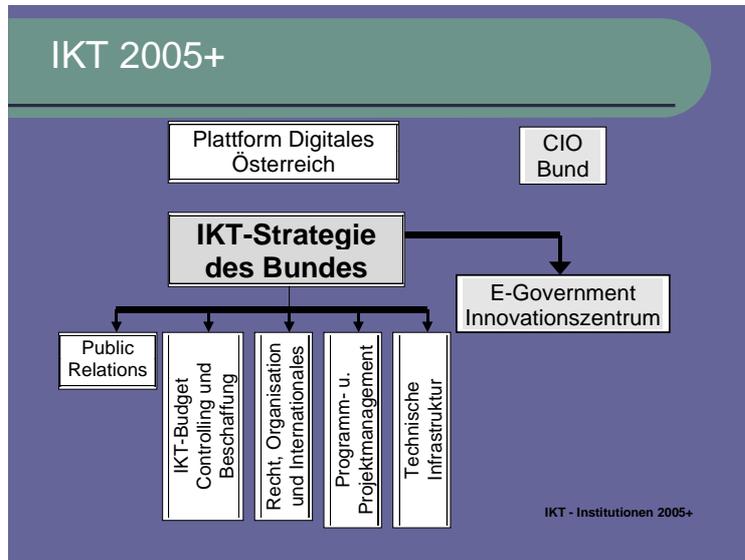


Abb.9: IKT-Institutionen seit 2005/Quelle: Eigene Darstellung

Die Entwicklung der E-Government-Organisation in den Jahren 2001-2007 erfolgte also – hier zusammenfassend – in folgenden Etappen: Im Jahre 2001 kam es zur Etablierung von IKT im Bund sowie Einsetzung eines Chief Information Officer (CIO) des Bundes für Bereich Strategie, in den Jahren 2003-2005 wurde der Exekutivsekretär mit der Umsetzung der E-Government-Strategie beauftragt; 2004 kam es zur Kooperation mit EU und 2005 wurde schließlich die Initiative IKT 2005+ ins Leben gerufen. Wie sich die Gremien also in dieser Zeit konsolidiert haben, zeigt die nachfolgende Graphik¹⁹⁵:

¹⁹⁵ vgl. ebd.

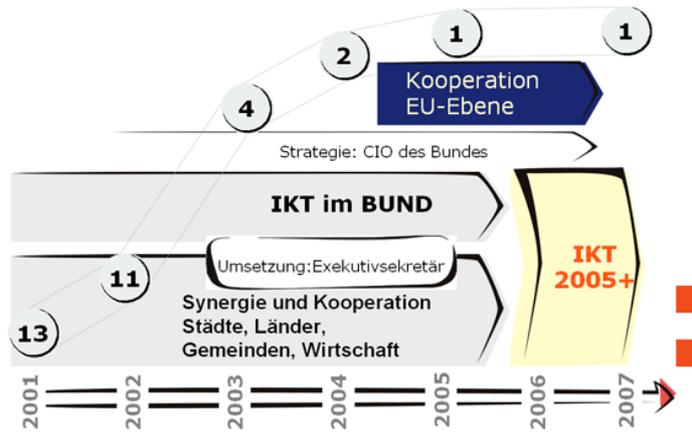


Abb. 10: E-Government-Strategie 2005+

Die Abbildung der E-Government-Strukturen auf der Ebene der Gesamtstrategie des Bundes, also im Bundeskanzleramt selbst (BKA), zeigt folgende Darstellung:

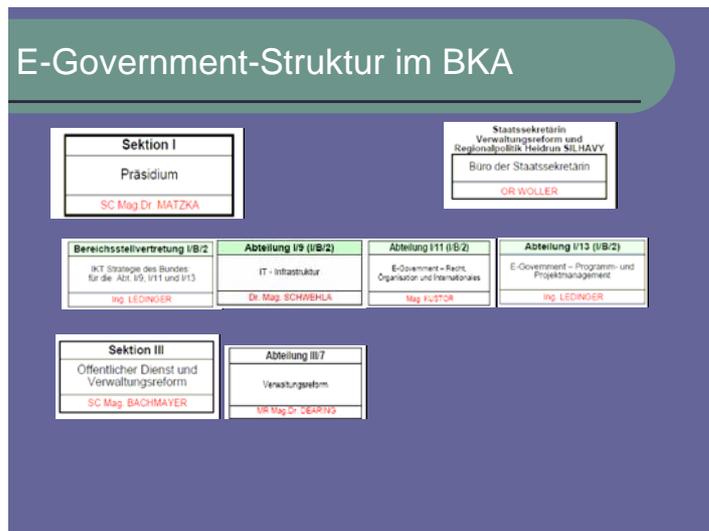


Abb. 11: Organisation des E-Government im BKA/Quelle: Eigene Darstellung nach Organigramm des Bundeskanzleramtes

6.6. Eine Zwischenbilanz

Zusammenfassend ist aus dem oben Gesagten ersichtlich, daß der verstärkte Einsatz der IKT einerseits im Sinne der Gestaltung der "Informationsgesellschaft" unter dem Stichwort "Innovation", andererseits im Zusammenhang mit der Reform der öffentlichen Verwaltung unter dem Stichwort "Schlanker Staat" stattfinden soll, wobei im Mittelpunkt der zukünftigen Aktivitäten Bürgerfreundlichkeit, Unterstützung der Wirtschaft und Verwaltungsvereinfachung stehen sollen. Im Bereich der Informationstechnologie soll ein Übergang vom Verwaltungsstaat zum Bürger- und Leistungsstaat vollzogen werden. Darüber hinaus soll der Zugang zu Informationstechnologien im Sinne der Demokratisierung aller Lebensbereiche ein offener, billiger und einfacher sein und der Breitbandzugang, der sich durch hohe Übertragungsgeschwindigkeit und ständigen Internetanschluß auszeichnet, das allgemeine Ziel des Zugangs für alle erreichen helfen soll, um eine durch besondere Bedürfnisse, Behinderung, Alter oder Krankheit bedingte soziale Ausgrenzung zu vermindern. Als Konsequenz der eingeschlagenen E-Government-Strategien entstanden neue, nicht demokratisch legitimierte Gremien – allein die Bezeichnung "Expertenarbeitsgruppen" ist markant –, die für die Umsetzung der IKT-Strategien verantwortlich zeichnen sollen. Die oben genannten Institutionen wurden vielmehr durch interne Umschichtungen bzw. Kooptation besetzt (was um so entscheidender ist, als z.B. das "E-Cooperation-Board" u.a. strategische Aufgaben im Bereich des Einsatzes neuer IKT erfüllen soll). Eingebunden wurden in die Gesamtkoordination auch die Länder und Gemeinden in der Plattform "Digitales Österreich"; sie wurden als besonders wichtig im Bereich des E-Government angesehen, denn sie sollen als unmittelbare Ansprechpartner für die Bürger in allen Belangen fungieren; dazu das Regierungsprogramm für die Jahre 2007-2010: "(...) *Die Gemeinden sind ein besonders wichtiger Partner bei der Umsetzung der e-government-Initiative, da sie den*

"Kunden" der Verwaltung am nächsten stehen und daher von der Zahl der Kontakte die bedeutendste Ebene darstellen. Grundsätzlich soll jeder Bürger bei jeder Gemeinde Zugang zu jeder Form von e-government auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene haben (...) Zur effizienten Umsetzung der e-government-Strategien sind daher in diesem Zusammenhang gemeinsam mit den Ländern in der Plattform Digitales Österreich Fortschritte und Ergebnisse einem Monitoring zu unterziehen, um flächendeckend insbesondere in den Gemeinden über sichere elektronische Anlaufstellen zu verfügen und Verfahren durchgehend elektronisch abwickeln zu können..."¹⁹⁶.

7. Informatisierung im Bundesministerium für Finanzen (BMF)

Das Beispiel des BM für Finanzen (BMF) wurde deshalb gewählt, weil dieses Ministerium immer schon eine Vorreiterrolle in der EDV-Anwendung- und Entwicklung besaß; nicht zuletzt deshalb, weil BMF schon in den 1950er Jahren – wie bereits erwähnt – die Besoldungsverrechnung des öffentlichen Dienstes besorgte und darüber hinaus eine Unterstützerrolle für andere Ministerien in weiterer Folge ausübte. Innerhalb der IT-Sektion V des BMF existiert sogar eine eigene

¹⁹⁶ Vgl. Regierungsprogramm 2007-2010 für die XXIII. G.P., S. 31 f. Ein interessantes Detail am Rande: "(...) Die neue österreichische Bundesregierung beabsichtigt im Zuge der Bemühungen um eine Reform der staatlichen Verwaltung Maßnahmen zu ergreifen, die einem Entstehen von Korruption entgegenwirken. In diesem Zusammenhang wird ein Code of conduct ressortübergreifend und in Abstimmung mit den anderen Gebietskörperschaften erarbeitet". Schön und gut: Am 31.1. 2009 hat die neueste Meldung die Öffentlichkeit erreicht, daß ein Beamter der Bundes-Buchhaltungs-Agentur (eine aus dem Finanzministerium ausgegliederte Verwaltungseinheit, R.T.) 17 Millionen Euro von den Konten der Republik Österreich abgezweigt haben soll: dabei gesteht das Finanzministerium eine Sicherheits-Lücke im System ein: Die Überweisungen per Telebanking waren unter anderem deshalb möglich, weil eine vom Rechnungshof bereits im Vorjahr beanstandete Sicherheitslücke vom Finanzministerium - als übergeordneter Behörde der Buchhaltungsagentur - nie geschlossen wurde. So viel zum zentralen Thema der Sicherheit im Bereich neuer Technologien. Ein Kommentar dazu, daß "es sich um keinen Skandal des Ministeriums handle, da die Agentur eine ausgegliederte Gesellschaft sei", erübrigt sich wohl (siehe "Buchhaltungsagentur-Beamter soll 17 Millionen veruntreut haben", Online-Ausgabe der Tageszeitung "Die Presse" v. 31.01.2009, auf DiePresse.com).

Abteilung V/4 unter der Bezeichnung "IT für BKA, Justiz-, Sozial- und Wirtschaftsressort"¹⁹⁷. Das BMF blickt also nicht nur auf eine lange Geschichte des Technikeinsatzes zurück, sondern erweiterte kontinuierlich die IT-Organisation des Ressorts, was im Nachfolgenden beschrieben wird. Für die Darstellung der neuen Tendenzen im Verwaltungshandeln und der Verwaltungsorganisation wurden im BMF explorative Expertengespräche geführt in der Abt. I/21 sowie in der IT-Sektion.

7.1. Expertengespräche im BMF

7.1.1. Beschreibung der Vorgangsweise und der Interviewsituation:

Im April 2008 habe ich den ersten Kontakt mit dem Bundesministerium für Finanzen aufgenommen; wie es in einer komplexen und großen Organisation so ist, konnte ich erst nach einigen Telefongesprächen und

¹⁹⁷ Zu den Agenden dieser Abteilung zählen also u.a.: Organisation und Beauftragung/Abnahme der Entwicklung und Wartung von IT-Verfahren im Bereich des Sozial- und Wirtschaftsressorts, Berechnung, Zahlbarstellung und Verrechnung der Geldleistungen im Rahmen der Leistungen der Arbeitslosenversicherung, Verfahren nach dem Arbeitsmarktservicegesetz, Berechnung, Zahlbarstellung und Verrechnung der Geldleistungen im Rahmen der Rentenversorgung des Bundes Organisation und Beauftragung/Abnahme der Entwicklung und Wartung von IT-Verfahren im Bereich der Justiz, Führung der Geschäftsregister bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften (Verfahrensautomation Justiz - VJ) einschließlich der Durchführung von Sozialversicherungsanfragen, Gebührenberechnung, Abbuchung und Einziehung der Gerichtsgebühren, Führung der Edikts- und Insolvenzdatei, der Sachverständigen- und Dolmetschverzeichnisse, Führung des Grundbuches (GDB), Grundbuchabfrage im Internet für externe Anwender und für öffentlich rechtliche Körperschaften, Führung des Firmenbuches (FDB), Firmenbuchabfrage im Internet für externe Anwender und für öffentlich rechtliche Körperschaften, Bekanntmachungen, Elektronischer Rechtsverkehr (ERV) einschließlich elektronischer Zustellungen, Führung des Elektronischen Urkundenarchivs der Justiz, die Berechnung, Controlling für alle Justizapplikationen, Organisation und Beauftragung/Abnahme der Entwicklung und Wartung von IT-Verfahren im Bereich des Bundeskanzleramtes (Datenschutzkommission), etc. Diese ausführliche Aufstellung war notwendig, um die Fülle der Aufgaben des BMF auch für andere Ressorts aufzuzeigen (vgl. Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF, Stand: 1. März 2008, S. 159).

Verbindungsversuchen zu vermeintlich für mein Vorhaben "zuständigen" Personen in der Abteilung I/21¹⁹⁸ zunächst den Kontakt zu Mag. Steuer herstellen. Nach einem Telefonat und Erklärung des Vorhabens sowie Schilderung der Thematik meinerseits, wurde mir ein Gesprächstermin zugesagt und ich wurde gebeten, einen Fragenkatalog zu übermitteln¹⁹⁹. Nachdem ich erklärt habe, daß mich v.a. die Thematik des "E-Government" und des "New Public Management" (gemeint sind dabei die neuen Steuerungstendenzen innerhalb öffentlicher Verwaltung, etc.) interessieren, schlug Mag. Steuer selbst vor, mich auch mit Ansprechpartnern in der IT-Sektion des BMF "zusammenzubringen" und gemeinsam ein Interview in den Räumlichkeiten der Abt. I/21 wahrzunehmen. Das Gespräch fand schließlich am 17.10.2008 (nach einigen Verzögerungen auch aufgrund von Koordinationsproblemen, Urlaubszeiten, etc.) statt, und zwar gemeinsam mit Dr. Tiwald und Mag. Steuer; das Interview war zwar am Fragenleitfaden orientiert, allerdings kam es in der Interviewsituation zu "Sprüngen". Dies hatte zwei Gründe: Einerseits ergaben sich diese

¹⁹⁸ Die Abt. I/21 ("Personalentwicklung und Mitarbeiterkommunikation") im BMF untersteht der Präsidialsektion I und hat u.a. als Aufgaben die Richtlinienzuständigkeit und zentrale Koordinierung aller Angelegenheiten der strategischen Personalentwicklung und Unternehmenskultur im Ressort (Initiierung, Konzept, Implementierung, Controlling, Evaluierung), Steuerung und laufende Betreuung der ressortweiten Performance Management- sowie Strategieprozesse inkl. Verbindung der Input- mit der Outputsteuerung, Festlegung von Grundsätzen für die Implementierung von Wissensmanagement im Ressort, Entwicklung und Umsetzung strategischer Maßnahmen im Bereich Personalmarketing, Richtlinienzuständigkeit und Koordinierung aller Bildungsangelegenheiten im Ressort inkl. Logistik sowie Fachaufsicht über die BFA, Angelegenheiten des FORUM FINANZ einschl. Vienna Economic Forum, Strategische Ausrichtung der Mitarbeiterkommunikation, Richtlinienfunktion für die Festlegung von Kommunikationsstandards und- grundsätzen im Ressort, Operative Umsetzung der Mitarbeiterkommunikation, interne Medien (zB. FinanzAktuell, Intranet, Mitarbeiterportal, etc. (vgl. Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF, Stand: 1. März 2008, S. 33).

¹⁹⁹ Dazu möchte ich grundsätzlich festhalten, daß die Vorabzusendung eines Gesprächsleitfadens mindestens zwei Funktionen erfüllen kann: Einerseits dient es dem/den Interviewpartner/n als Vorbereitung auf das Gespräch, andererseits hat dies den Vorteil, daß letzterer sich in der Organisation "umhören" und ev. weitere, aufgrund des vorgestellten Themas, in Frage kommende, potentielle Ansprechpartner nennen kann; das war auch in meinem Fall so.

"Sprünge" aus der doch ungezwungenen Gesprächsathmosphäre, andererseits aus inhaltlichen Gegebenheiten, weil die beiden behandelten Bereiche "Personalmanagement" und "IT" starke – wie sich herausgestellt hat – Zusammenhänge aufwiesen. Was die zeitliche Komponente betrifft, so wurden eingangs ca. 60 min. für das Gespräch vereinbart (und da schaute man wirklich hie und da auf die Uhr); tatsächlich wurden daraus aber 90 min. Wir einigten uns im Vorfeld des Gesprächs auf folgende Vorgangsweise: Es werden auszugsweise zunächst nur einige Fragen behandelt (nicht zuletzt aus Gründen des doch gestrafften "Zeitfensters"), es werden ev. andere Kontaktpersonen benannt, die mir bei der Fragenbeantwortung behilflich sein könnten (und zwar aus Gründen der Zuständigkeiten für bestimmte Aufgabenbereiche) und die Fragen, die beim ersten Gespräch nicht behandelt werden konnten im "Nachtrag" beantwortet werden, ev. auch per Mail, ohne die Notwendigkeit eines gesonderten Treffens (Zusage beider Gesprächspartner). Der Fragenkatalog wurde von mir zunächst "grob" in 2 Teile gegliedert: Der erste beschäftigte sich mit den IuK-Technologien in der Steuer- und Finanzverwaltung (hier BMF), der zweite behandelte das Thema New Public Management in der Steuer- und Finanzverwaltung und fokussierte v.a. auf die neuen Instrumente im Bereich des Personalmanagement und der Personalführung im BMF, wie Zielvereinbarungen, Mitarbeitergespräche, etc.

Zur weiteren Vorgangsweise wurde folgendes vereinbart: Nach der Transkription der geführten Gespräche – wobei natürlich den Gesprächspartnern völlige Anonymität zugesagt wurde – soll diese zwecks Autorisierung an das BMF übermittelt werden; nach Implementierung in die tatsächliche Arbeit möchten meine Gesprächspartner vorab den Text bekommen, was ich auch zusagte. Die Fragen wurden teilweise abwechselnd an beide Gesprächspartner gestellt, denn es hat es sich im Verlauf des Gesprächs gezeigt, daß die beiden Themenbereiche doch sehr eng miteinander zusammenhängen;

so konnte der eine Interviewpartner zum Tätigkeitsfeld des anderen sagen und umgekehrt. Es besteht also eine Wechselwirkung zwischen dem Thema "Personalmanagement/Personalführung" und der "IT". Das Interview hatte, bereits in der Absicht, einen explorativen Charakter, wurde deshalb offen gehalten und sollte Einblicke in die doch komplexe Materien gewähren. Die Gefahr dabei ist, daß oft aber die Zeit dafür nicht ausreicht und so war es auch in diesem Fall. Deshalb vereinbarten wir die Führung weiterer Gespräche; so fand der 2. Teil des Interviews am 2.2.2009 statt. Behandelt wurden dabei die noch ausstehenden/zu ergänzenden Fragen (ich bekam auch eine kurze Vorführung der Arbeitsweise im ELAK); im Zuge des Gesprächs hat sich auch herauskristallisiert, daß einige Fragen von der IT-Sektion zu beantworten wären. Das Gespräch dauerte ca. 60 min.

Was die IT-Sektion betrifft, so wurde mir zunächst der ursprüngliche Fragenkatalog mit ausstehenden Antworten (aus dem 1. Treffen) per Email übermittelt und darüber hinaus angeboten worden, daß zwecks ev. ergänzender Informationen ein Treffen in der IT-Sektion möglich wäre (denn die Fragen waren teilweise komplex und betrafen auch die "Vergangenheit" der IT-Organisation im BMF, was natürlich nicht mehr zu eruieren ist). Das Treffen fand auch am 10.2. in der IT-Sektion statt; Die transkribierten Passagen der Interviews befinden sich im Besitz des Autors dieser Arbeit.

7.2. Zur Entwicklung des Technikeinsatzes im BMF

7.2.1. IT-Einführung und –Ausstattung im BMF:

1959 erfolgte im BMF und seinen Dienststellen der Einsatz des ersten IT-Verfahrens für eine öffentliche Verwaltung in Europa zur Berechnung der Bezüge der Bundesbediensteten; es wurde eine Elektronische Datenverarbeitung (EDV) eingeführt, zunächst für die Zwecke der

Berechnung der Bezüge der Bundesbediensteten, des Haushalts- und Rechnungswesens sowie der Aufgaben der Kassen bei den Finanzämtern. Die IT-Ausstattung orientierte sich an der Einheitlichkeit und wirtschaftlicher Besorgung von Verwaltungshandlungen sowie Rationalisierung der Tätigkeit der Sachbearbeiter. Alle anfallenden Daten wurden zentral über noch wenige Erfassungsarbeitsplätze erfaßt und der zentralen Datenverarbeitung (DV) zugeführt. Hochspezialisierte IT-Anwendungen waren auf Massendatenerfassung und- verarbeitung ausgerichtet und nicht auf vorgangsbezogene Sachbearbeitung. Mit der Einführung von Speziallösungen in den einzelnen Fachbereichen wurden IT-Spezialisten betraut, die eine exklusive Zuständigkeit aufgrund ihrer Wartungs-, Betreuungs- und Pflegepflichten von EDV-Anlagen erlangten; denn nur die zuständigen Spezialisten aus den IT-Anwendungen konnten die von ihnen entwickelten Programme betreuen. Bezeichnend für diese Zeit ist auch die Begrifflichkeit: IT-Anwendungen für einzelne Fachbereiche waren "Automationsunterstützung für..." im Gegensatz zu heutigen eher fachbereichsspezifisch benannten Anwendungen, wie z.B. Grundbuch, FINANZOnline, Zentrales Melderegister, etc. Charakteristisch für diese sog. "Pionierzeit"²⁰⁰ (weil einzelne "Pioniere" der IT innerhalb des Bundesministeriums die Grundsteine für die weitere Entwicklung legten) war, daß die Innovationsimpulse von der IT-Organisation ausgingen – im Gegensatz zur heutigen übergreifenden Kontakten/Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Fachbereichen und der IT-Organisation im Bereich der technologischen Entwicklung. Diese zunehmende

²⁰⁰ *Brinckmann/Kuhlmann* verorten die sog. "Pionierzeit" zwischen 1950-1970: In dieser Zeit wurde die Automatisierung von Teilaufgaben des Verwaltungsbetriebs vorwiegend von "Pionieren", von "Einzelkämpfern" vorangetrieben; diese waren größtenteils Autodidakten der Informationstechnik und mußten ihre Anliegen gegen Widerstände einer traditionell orientierten Verwaltungsführung durchsetzen. Gegenstand der Automatisierung waren damals insb. rechenbare Teilaufgaben (vgl. *Brinckmann, Hans/Kuhlmann, Stefan: Computerbürokratie. Ergebnisse von 30 Jahren öffentlicher Verwaltung mit Informationstechnik*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1990, S. 18).

Bereitschaft zu einer Zusammenarbeit zwischen Organisations-, Fach- und IT-Bereich hatte zur Voraussetzung grundsätzliche Bejahung an Anerkennung der EDV als unterstützende Technik. 1964 erfolgte dann der Einsatz der IT-Anwendungen zur Abgabeneinhebung und-verrechnung bei den einzelnen Finanzämtern.

Gegenstand der Maschinisierung bis ca. 1975 war – über rechenbare Teilaufgaben hinaus – auch die Informationsverarbeitung, soweit man sie für formalisierbar hielt. Wichtigstes Leitbild dieser Phase war die Integration möglichst vieler informationstechnischer Verfahren mit dem Ziel einer verbesserten politisch-administrativen Steuerungsfähigkeit. Diese Phase der DV fiel zeitlich zusammen mit der von der Sozialdemokratie getragenen "Reformphase" in Deutschland (in Österreich wohl die Zeit der ÖVP-Alleinregierung bis 1970, dann der SPÖ-Alleinregierung bis 1983, R.T.; vgl. dazu die von mir bereits analysierten Regierungsprogramme damaliger Zeit)²⁰¹. Die Zeit danach, also die Jahre 1975-1985 waren von einer "Konsolidierung" gekennzeichnet: Einerseits erfolgte der Ausbau der Rechenzentren und die Entwicklung einer größeren Zahl von DV-Verfahren, andererseits stieß die Realisierung weitreichender Automatisierungspläne an ihre Grenzen, die teils technisch-organisatorischer, teils finanzieller Art waren (zu der Problematik der Engpässe in finanzieller und personeller Hinsicht in Bezug auf die Entwicklung der IT-Sektion im BMF siehe weiter unten). Darüber hinaus brachte eine Welle der Datenschutzdebatte im gesellschaftlichen Raum vorläufig z.B. die Einführung eines Personenkennzeichens in Deutschland zu Fall. Im Zusammenhang damit habe ich im Interview danach gefragt (**Interview v. 17.10.2008**), warum sich z.B. die Einführung des Finanzstrafregisters in Österreich in den späten 1980er Jahren

²⁰¹ Das war die sog. "Gründerzeit", benannt so in Analogie zur industriellen Gründerzeit des 19. Jh., weil die DV einen breiten Einzug in die öffentliche Verwaltung hielt; dabei wurde die Entwicklung von den Rechenzentren getragen (vgl. Brinckmann/Kuhlmann, ebd.).

verzögerte. Diese Frage zielte darauf ab, bestimmte Widerstände/Schwierigkeiten im Automatisierungsprozess zu beleuchten, denn nach der Einbeziehung der Finanzämter für Gebühren und Verkehrsteuern in ein automationsunterstütztes Verfahren und somit Schließung einer weiteren Lücke im Automatisierungsprozeß gingen Planungen für eine lange Zeit durch politische Probleme verzögerte EDV-gesteuerte Führung des Finanzstrafregisters weiter²⁰². Die Beantwortung erwies sich als schwierig, denn einerseits sind die damaligen Projektmanager und –mitarbeiter in Pension. Erst nach genaueren Recherche des BMF hat man mir bestätigt, daß datenschutzrechtliche Gründe für die Verzögerung verantwortlich waren. Auf meinen "Einwurf" hin, daß es doch ein Spannungsfeld zwischen dem Vorantreiben der Automatisierung und personellen bzw. budgetären Restriktionen gab, sagte Dr. Tiwald: *"...die IT war ja immer in einer Doppelrolle [...]: Auf der einen Seite wollte man die Automatisierung natürlich vorantreiben , weil man enorme Einsparungseffekte damit erzielen konnte und auf der anderen Seite war man aber den Restriktionen budgetärer Natur bzw. personeller Natur genauso unterworfen, wie alle anderen Organisationen... [...] das Finanzministerium... ist ja auch immer bei Einsparungen sowohl im Budget- wie im Personalbereich ein Musterressort. Dies schon deshalb, weil Einsparungsziele von den anderen Ressorts nur akzeptiert bzw. umgesetzt werden, wenn der Finanzminister auch im eigenen Ressort die entsprechenden Maßnahmen setzt."* **(Interview v. 17.10.2008).**

Das Tempo der Maschinisierung der Verwaltungsarbeit wurde insgesamt etwas verlangsamt. Technisch-organisatorisch erhielt die Dezentralisierung der DV wachsende Bedeutung, wie "Terminal"-Arbeitsplätze in den Büros bzw. unabhängige "Bürocomputer" zeigen. Diese Verlagerung von Entscheidungsbefugnis, Qualifikation und

²⁰² Vgl. Auer, Rudolf/Bezdicsek, Peter, Von der Massendatenerfassung in den Finanzämtern zu FINANZOnline in: Traunmüller, Roland u.a. (Hg.): Von der Verwaltungsinformatik zum E-Government, Festschrift Arthur Winter zum 60. Geburtstag, Wien, 2004, S. 37.

Betriebsmitteln zu den Anwendern konnte allerdings auf beachtliche interessengeleitete Widerstände im administrativen Machtgefüge stoßen²⁰³.

Die weiteren Entwicklungsschritte (überblicksartig) des IT-Einsatzes in der Finanzverwaltung waren: **1975** Errichtung der ADV-Sektion beim BMF (heute IT-Sektion)²⁰⁴, **1982** Reorganisation durch Aufbau einer dezentralen Organisation im Rahmen eines flächendeckenden Netzwerks in der Finanzverwaltung und schließlich Einführung der ersten PC im Jahre **1989**. In der Phase der sog "Neuorientierung" der Jahre **1982-1990** kam es zu einer regelrechten Hardware-Revolution, denn die Verbreitung der Mikroprozessortechnik ermöglichte die Miniaturisierung der Rechnersysteme; sie stand im Zeichen neuer, leistungsfähigerer, flexiblerer und preiswerter Informations- und Kommunikationstechnik, erhöhter informationstechnischer Qualifikation und Kompetenz der Fachämter sowie wachsender Ansprüche an Qualität und Verfügbarkeit von DV-Verfahren, Forderungen nach Sicherheit und Humanität der technisierten Arbeitsplätze seitens der Beschäftigten²⁰⁵. Weitere Überlegungen behandelten den Bereich der Administration im engeren Sinn: Den Ansatzpunkt dafür bilden i.d.R. Textverarbeitungsfunktionen als Unterstützung für die Tätigkeit des Schreibdienstes, des Sekretariats sowie der Sachbearbeiter. Darüber hinaus erlaubten oft der neue Stand der Technologie und das verbesserte Preis-/Leistungsverhältnis bei der Hardware, die traditionelle Computerleistung immer näher in Richtung Sachbearbeiter und Management zu transferieren (= Computer am Arbeitsplatz). Logische Folge der Entwicklung waren multifunktionale

²⁰³ Vgl. Brinckmann, Hans/Kuhlmann, Stefan: Computerbürokratie. Ergebnisse von 30 Jahren öffentlicher Verwaltung mit Informationstechnik, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1990, S. 19.

²⁰⁴ Vgl. graphische Darstellung der organisatorischen Ausdehnung im Anhang.

²⁰⁵ vgl. Brinckmann/Kuhlmann, ebd., S. 19.

Informationssysteme mit umfassenden Daten- und Textverarbeitungsmöglichkeiten²⁰⁶.

In der Phase der sog. "Virtualität"²⁰⁷, die bereits **ab Mitte** der **1990er** Jahre einsetzte, wurde der PC bereits als Medium für die Einbindung ans INTERNET verwendet; das vorherrschende Leitbild war das der "virtuellen Verwaltung", Charakteristisch für diese Informatisierungsphase ist, daß zum PC als "Automat" Funktionen als Medium für Kommunikation und Transaktion hinzutreten; Workflow- u. Groupware-Programme werden teils unterstützend, teils teilautomatisierend für Vorgänge, die routinehaft auftreten, verwendet; Verbindungen zwischen Rechensystemen der Verwaltung und Internet erhöhen Transparenz der Verwaltung; Nutzung der IuK-Technik ermöglicht und erleichtert den Aufbau verwaltungsinterner Netze, wie Intranet, für die Zwecke behördlicher Wissenslogistik.

Für die neue Phase des Technikeinsatzes, in der das Internet das elementare Kriterium und Bedingung für die Entwicklung der Online-Dienste im E-Government-Konzept ist, gilt das Wechselspiel zwischen technischen Optionen, organisatorischen und verwaltungspolitischen Konzepten sowie veränderten Anforderungen an die Arbeit öffentlicher Verwaltungen als charakteristisch; die Technik kann dabei

²⁰⁶ Vgl. Kasperek, Alfred: Integration von Text- und Datenverarbeitung im DDP-Netzwerk der österreichischen Bundesfinanzverwaltung, in: Bundeskanzleramt (Hg.), Büroautomation in der öffentlichen Verwaltung, Wien, 1984 [Schriftenreihe zur Verwaltungsreform], S. 24 ff.

²⁰⁷ Eine ähnliche Einteilung der Informatisierungsphasen ("Pionierzeit", "Gründerzeit", "Konsolidierung", "Neuorientierung", "Virtualität") findet sich auch bei LENK (Lenk, Klaus: Der Stat am Draht. Electronic Government und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung - eine Einführung, Berling, 2004, S. 49 ff.), der Stapelverarbeitung (ab 1955), Datenbanken (ab 1970), Dialogverarbeitung (ab 1980), Bürokommunikation (ab 1985), Internet-Kommunikation (ab 1993) unterscheidet; beide - Grimmer und Lenk - beziehen sich zwar auf Deutschland, allerdings wird an anderer Stelle ersichtlich, daß man ähnliche Zäsuren am Beispiel des Technikeinsatzes im BMF in Österreich feststellen kann.

Unterstützung leisten oder aber Veränderungen hervorrufen. Der Übergang von der kameralistischen Buchführung zur Doppik wäre ohne technischen Support kaum möglich. Allerdings ist das originäre Verursachen von Reformen durch Technikeinsätze zu verneinen oder zumindest zu bezweifeln. Gegenwärtig zeichnen sich folgende Trends ab, die charakteristisch für die Einflüsse der Verwaltungsmodernisierung auf die Beziehungen BürgerInnen-Verwaltung sind: Orientierung an den Lebenslagen der BürgerInnen in der Entwicklung der sog. "Bürgerbüros"²⁰⁸ bedeutet langfristig die Ablöse des funktionalen Verwaltungsaufbaus durch die stärker prozeß- und produktbezogene Organisationsformen; durch die Vernetzung der Techniksyste me und einer effektiveren verwaltungsinternen

²⁰⁸ Die Idee hinter diesem Konzept ist, daß über multifunktionale Anlaufstellen die BürgerInnen die Möglichkeiten des Zugangs zur Verwaltung bekommen sollen, und zwar in einer vereinheitlichten Form- als "one-stop-shop"; die Option, die Technik auf diesem Gebiet bietet ist, daß die Bürgerbüros mittelfristig zu einer behördenübergreifenden Schaltstelle ausgebaut werden, d.h. Büros unterschiedlicher Behörden werden unter einem Dach zusammengeführt und die BürgerInnen bekommen alles aus "einer Hand", ohne Wartezeiten oder unnötige Wege in Kauf nehmen zu müssen. Während solche Bürgerbüros die Erledigungswege verkürzen sollen, machen die "electronic one-stop-shops" diese gänzlich überflüssig - zumindest als Vision. Ziel solcher Transaktionen zwischen Verwaltung und BürgerInnen ist das gesamte Spektrum an anfallenden Kommunikationsvorgängen elektronisch abzuwickeln und nach "Lebenslagen" der BürgerInnen zu gestalten. Voraussetzung für solche Transaktionen ist nicht nur das Vorhandensein technischer Möglichkeiten, wie z.B. digitale Signatur zur eindeutigen Identifizierung der Personen bei der Abwicklung elektronischer Verwaltungsvorgänge, sondern und v.a. die online-Ausstattung der Haushalte und die Bereitschaft zur breiten Nutzung der online-Dienste; aber auch die technische Implementierung ist kein Selbstläufer: Die digitale Signatur z.B. verspricht die Lösung von Problemen, die die BürgerInnen zunächst gar nicht haben, im Gegenteil, sie schafft eine Reihe neuer Probleme, denn der Maßstab für die BürgerInnen ist die Erledigung von Verwaltungsgeschäften auf traditionelle Art (Post, persönlicher Besuch, Telefon, etc.); so wird die Nutzung digitaler Signatur zu einem Hindernis in der Beziehung Bürger-Verwaltung. Entscheidend dafür, ob die Hürde genommen werden kann, ist der finanzielle Aufwand beim Erwerb solcher Signaturen. (vgl. Grimmer, Klaus/Wind, Martin: Wandel des Verhältnisses von Bürger und Staat durch die Informatisierung der Verwaltung, in: Politik und Technik. Analysen zum Verhältnis von technologischem, politischem und staatlichem Wandel am Anfang des 21.Jh., PVS, Sonderheft 31/2000, Wiesbaden, 2001, S. 238 ff.

Arbeitsteilung erscheint die Verwaltung nach außen als eine Einheit²⁰⁹; traditionelle Kommunikationswege werden durch Netzangebote ergänzt, aber nicht ersetzt, vielmehr wird ein "Zugangsmix" notwendig sein²¹⁰. So kam es 1997 zu ersten E-Government-Anwendungen mit Zugang für BürgerInnen/Wirtschaft; Einsatz von HELP.GV sowie FINANZOnline (für Parteienvertreter), etc. 1998 wurde schließlich die Vollausrüstung aller Ressortbediensteten mit Arbeitsplatz-PC realisiert. In diese Zeit fällt auch die Ausgliederung der BRZ GmbH aus dem BMF (dazu weiter unten). 2003 kam es zum Einsatz von FINANZOnline für die Arbeitnehmerveranlagung sowie zur Entwicklung einer alle Sektionen übergreifenden IT-Strategie, u.a. mit Erarbeitung einer für den Bund beispielhaften Security Policy; im Jahr darauf erfolgte die Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens (im Rahmen des Projekts HV-SAP) sowie des Personalmanagement (im Rahmen des Projekts PM-SAP) des Bundes auf SAP, die Einführung des elektronischen Aktes (ELAK), der Kosten- und Leistungsrechnung im Bund, der Einrichtung der Buchhaltungsagentur des Bundes, zur Realisierung und Einführung der elektronischen Dienstkarte, etc.

7.3. Die Entwicklung der IT-Organisation im BMF

Der IT-Einsatz, der anfangs lediglich für Teilbereiche der Steuerverwaltung, Bundesbesoldung und des Haushalts-u.

²⁰⁹ Vgl. Grimmer, Klaus/Wind, Martin: Wandel des Verhältnisses von Bürger und Staat durch die Informatisierung der Verwaltung, in: Politik und Technik. Analysen zum Verhältnis von technologischem, politischem und staatlichem Wandel am Anfang des 21.Jh., PVS, Sonderheft 31/2000, Wiesbaden, 2001, S. 232-247.

²¹⁰ Vgl. Tabakow, 2004 wie FN 100: Genau diese Notwendigkeit der "Doppelgleisigkeit" ist aber der Verwaltung bewußt, wenn z.B. der Österreichische Städtebund in seiner Stellungnahme zum Entwurf des E-Government-Gesetzes meint, daß "*...der Zugang über elektronische Medien nur ein weiterer zu den anderen ist und die Städte auch noch länger die herkömmlichen Zugänge für den Bürger und die Wirtschaft anbieten müssen.*" [Stellungnahme des Österreichischen Städtebundes v. 15.September 2003, 17/SN-69/ME].

Rechnungswesens stattfand, erfuhr infolge weiterer innovativer technischer Entwicklungen an Ausdehnung auf weitere Bereiche; vor allem wurden aber von der Ressortleitung Einsparungspotentiale durch flächendeckende IT-Anwendung entdeckt. Die ökonomischen und qualitativen Nutzenerwartungen, die an den EDV-Einsatz geknüpft wurden, mündeten schließlich in einer eigenen EDV-Sektion im Bundesministerium für Finanzen im Jahre 1975/76²¹¹. Die Sektion besorgte v.a. die Planung, Analyse und Konzeption von IT-Anwendungen, während das 1979 gegründete Bundesrechenamt (BRA) für die operative Anwendungsentwicklung (auf Basis von Programmiervorgaben der EDV-Sektion) und den Betrieb der IT-Anwendungen zuständig war; nach Freigabe durch den zuständigen Programmierleiter aus der EDV-Sektion wurden die Anwendungen in Produktion genommen. Über die konkrete Anwendungsentwicklung erfolgte eine enge Zusammenarbeit zwischen der EDV-Sektion und der nachgeordneten Dienststelle BRA im Rahmen definierter Arbeitsprozesse organisationsübergreifend. Die Sektion bot Unterstützung für die Steuer- und Zollverwaltung, die ressortübergreifende Haushalts- und Budgetverwaltung sowie die Bundesbesoldung; ohne die Möglichkeiten der EDV hätte die Verwaltung ihre Aufgaben im Hinblick auf das massenhafte Datenaufkommen in oben erwähnten Bereichen – wie *Tiwald/Moser*²¹² berichten – nicht mehr erfüllen können. Den Mitarbeitern war aber auch die andere Seite des Technikeinsatzes bewußt geworden: die Abhängigkeit von der IT. Durch die rasante Entwicklung der IT in der Büroautomation ab dem

²¹¹ Für die Darstellung der organisatorischen Entwicklung der IT-Sektion im Bundesministerium f. Finanzen (aus der u.a. die Veränderungen in der Anzahl der Abteilungen aufgrund der wachsenden Aufgabenvielfalt und sukzessiver Erweiterungen der Tätigkeitsfelder hervorgehen) verweise ich auf den Anhang (siehe Tab. Organisationsentwicklung der IT-Sektion im BMF 1959-2008).

²¹² Vgl. Tiwald, Gottfried/Moser, Ludwig, IT-Management im Finanzresort in: Traunmüller, Roland u.a. (Hg.): Von der Verwaltungsinformatik zum E-Government, Festschrift Arthur Winter zum 60. Geburtstag, Wien, 2004, S. 14-34.

Ende der 1980er/Anfang der 1990er Jahre kam es zur Ausstattung der Büroarbeitsplätze mit den ersten PCs. Durch diese individuelle Datenverarbeitung (IDV) ergaben sich wiederum neue Herausforderungen für die IT-Organisation, und zwar im Hinblick auf Fragen der BenutzerInnen zu Softwareprodukten und deren Anwendung, notwendigen Softwareanpassungen, Abhängigkeiten einzelner Organisationen von individuell entwickelten IT-Anwendungen, etc. Die IDV brauchte eine Betreuungsorganisation für den IT-Einsatz, denn es entstanden neue Aufgaben, die sich nicht nur auf die Finanzverwaltung und die Querschnittsanwendungen (Haushalts- und Rechnungswesen, Personalmanagement, etc.) des Bundes beschränkten, sondern vielfach IT-Anwendungen für andere Ministerien umfaßten (wie bereits erwähnt für Sozial-, Wirtschafts- und Justizressort).

Im Jahre **1991** gab es einen Wechsel an der Spitze der – mittlerweile auf "ADV" umbenannten – Sektion: Sc Dr. Arthur Winter folgte auf deren langjährigen Leiter Sc Dr. Friedrich Pointner; damit erfolgte auch eine Neuausrichtung im Sinne einer Öffnung der Sektion, d.h. einer Zusammenarbeit mit anderen Ressorts sowie Wirtschaft, die Ausstattung der PC-Arbeitsplätze wurde massiv erhöht. Dies belegt auch die Aufstellung über die PC-Ausstattung seit den 1990er Jahren²¹³.

²¹³ Genaue Aufstellung darüber findet sich im Anhang (siehe Tab. Computerausstattung im Bundesministerium für Finanzen 1990-2008); daraus kann man auch den Grad der Informatisierung ablesen: Die Anzahl der Geräte (PC + Notebooks) stieg in Summe im dargestellten Zeitraum um das ca. 10-fache. Bezüglich der Darstellung der Ausstattung mit DV-Anlagen in der Finanzverwaltung im verweise ich auf den Anhang (siehe Tab. "Entwicklung der DV-Anlagen in der Finanzverwaltung 1973-1997"); wie aus der Aufstellung ersichtlich ist, stieg die Anzahl der DV-Anlagen in Summe im Zeitraum zwischen 1973 und 1997 um das ca. 78-fache (also innerhalb von knapp 25 Jahren); der beobachtete Zeitraum endet deshalb 1997, weil seit 1998 die Finanzverwaltung im Systemisierungsplan nicht mehr aufscheint. Der Grund dafür: 1997 kam es zur Ausgliederung des Bundesrechenzentrums aus dem BMF und zur Gründung der BRZ GmbH; seitdem mietet das BMF die DV-Anlagen gegen Bezahlung von der BRZ GmbH (Gespräch v.10.2.2009); um also die weitere Entwicklung der DV-Anlagen seit 1998 bis heute verfolgen zu

Darüber hinaus wurde der Einsatz von Standardsoftware sowie des Internet forciert. Der steigende Bedarf an weiteren IT-Anwendungen führte zur Dynamik bei IT-Investitionen sowie IT-Personalbedarf. Restriktive Bestimmungen des Bundeshaushaltsgesetzes und der Personalbewirtschaftungsrichtlinien der Bundesregierung²¹⁴ die der Weiterentwicklung der IT im Wege standen, führten zu einem politischen Auftrag: der operative Bereich mit IT-Entwicklung-, Analyse- und Programmierung, Rechenzentrumsbetrieb sowie Bereitstellung und Betrieb der IT-Infrastruktur wurde aus dem BM für Finanzen ausgegliedert und in eine im Jänner **1997** geschaffene Bundesrechenzentrum GmbH (BRZ GmbH) übergeführt. Das Ziel war, ein neues "Konzernrechenzentrum für die Bundesverwaltung" zu etablieren; die wichtigsten Voraussetzungen – gleichsam Rahmenbedingungen – waren: 100%-iges Eigentum des Bundes, Preise nach dem Kostendeckungsprinzip, Bund als überwiegender Auftragsgeber ohne Kontrahierungszwang sowie Beschaffungen nach Vergaberegeln der Bundesverwaltung. Im Laufe der Zeit hat sich die BRZ GmbH (Vorsitzender des Aufsichtsrates: Dr. Arthur Winter) zu einer Art Kompetenzzentrum für SAP und den ELAK im Bund entwickelt. Die Überlegungen, die zur Gründung der BRZ GmbH geführt haben, waren also einerseits budgetärer, andererseits kapazitäts-technischer Natur; dies kam auch im Gespräch mit zum Vorschein: *"Es hat verschiedene Überlegungen gegeben, das seinerzeitige Bundesrechenamt als internen Dienstleister innerhalb der Bundesverwaltung einzurichten. Die haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen ließen es jedoch nicht zu, die im IT-Bereich erforderliche Flexibilität hinsichtlich Beauftragung und Budgetbereitstellung sicherzustellen. Aus diesem Grund entschied der damalige Finanzminister die Ausgliederung der IT aus dem Finanzressort und*

können, müßte man ev. auf eine gesonderte Aufstellung über die Ausstattung der BRZ GmbH zurückgreifen.

²¹⁴ Dazu verweise ich auf den Anhang (siehe Tab. Personalentwicklung in der Finanzverwaltung 1970-2007, aus der ersichtlich ist, daß man in der Finanzverwaltung tatsächlich mit sinkenden Personalständen zu kämpfen hatte (vgl. 1990=21.973 bzw. 20.231 Beschäftigte, 2007=13.701 bzw. 12.474).

die Überführung in eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung, der Bundesrechenzentrum GmbH, kurz BRZ GmbH. Die BRZ GmbH wurde als ein nicht auf Gewinn ausgerichteter Dienstleister der Bundesverwaltung eingerichtet. Dass sich dieser Schritt als richtig erwiesen hat, zeigt die Entwicklung und das stark wachsende Auftragsvolumen der BRZ GmbH sowie der heute durch Beauftragung der BRZ GmbH erreichte hohe Automationsgrad in der Bundesverwaltung." (Interview v. 17.10.2008).

Aufgabe der 1997 geschaffenen Sektion "Informationstechnologie" (IT-Sektion) ist die Automatisierung der Finanz- und Zollverwaltung und die Angelegenheiten des Rechnungswesens in Zusammenhang mit Budget-, Haushalts- und Personalangelegenheiten sowie Angelegenheiten der IT-Infrastruktur (Hard-/Softwareausstattungen, Netzwerk) des Ressorts und die Unterstützung anderer Ministerien. Durch die bereits 1998 erreichte Vollausstattung der Ressortbediensteten mit Arbeitsplatzcomputern und den ressortweiten Umstieg auf das Betriebssystem Windows NT im Jahr 2000 wurden die Voraussetzungen für die weitere Modernisierung und den Ausbau der IKT im Ressort geschaffen. Die für den PC-Betrieb notwendige Infrastruktur (14.100 PC, 180 Anwendungsserver, 300 Netzwerkservers, 450 Router und ein österreichweites Netzwerk - das Corporate Network Austria) komplettiert die Ausstattung bei den Dienststellen. Das Corporate Network Austria (CNA) ist eine bundesweit einheitliche Telekommunikations-Infrastruktur für hohe Übertragungsbandbreite mit Netzknoten in jeder Bezirkshauptstadt.

Die BRZ GmbH fungiert also als Dienstleister für die Finanzverwaltung; diese schließt mit der BRZ GmbH Dienstleistungsverträge verschiedener Art ab (auch Nutzungsverträge bezüglich der Ausstattung des BMF mit den PC, etc.; siehe weiter oben); dazu Dr. Tiwald: *"...es gibt Rahmenverträge und sogenannte Detailverträge; diese Rahmenverträge regeln in erster Linie die Zusammenarbeit betreffend Bereitstellung von Infrastruktur, Führung von Applikationen und Umsetzung von Projekten.*

Darüber hinaus sind mit der BRZ GmbH je IT-Verfahren Service-Level-Verträge abgeschlossen, durch die im Wesentlichen das Antwortzeitverhalten, die Verfügbarkeiten sowie der einzuhaltende Sicherheits-Level geregelt werden." (Interview v. 17.10.2008).

Die BRZ stellt also die DV-Anlagen dem BMF zur Verfügung (samt Dienstleistungen): Basis bildet ein quasi Leasing-Vertrag, und zwar gestaffelt, z.B. für 4, 5, Jahre, etc., je nach Art der DV-Anlage; die Infrastruktur wird aus dem Budget der IT-Sektion bezahlt, was derzeit ca. 27 Mio € ausmacht (bei einem Gesamtbudget der IT-Sektion von ca. 140 Mio €); nachdem also das BMF keine DV-Anlagen mehr ankauft, sind diese nicht mehr systemisierungspflichtig und scheinen aus diesem Grund seit 1997 eben nicht mehr im Systemisierungsplan auf. Diesen gibt es auch seit einigen Jahren als Beilage zum BFG nicht mehr (seinerzeit hatte der Systemisierungsplan u.a. die Funktion der Bewertung der Größe der EDV bzw. ADV-Sektion sowie des benötigten Personalstandes)²¹⁵.

7.3.1. Die Entwicklung der IT-Verfahren nach dem Jahr 2000:

Das politische "Wendejahr" 2000 bildet die Zäsur für umfassende Reorganisationsprojekte in der Finanzverwaltung (u.a. Reform der Finanz- und Zollämter mit dem Ziel einer Konzentration, Ausbau der betriebswirtschaftlichen Eigenverantwortung, etc.). Konsequenzen für die IT-Sektion waren: Externe Beraterunternehmen hinterfragen einerseits das gesamte Finanzressort, andererseits die ressortübergreifenden Pläne der Reorganisation der IT des Bundes. Die Analyseergebnisse unterstrichen u.a. die Notwendigkeit der IT als Unterstützerin der Steuer- und Zollverwaltung und deshalb die Existenz moderner IT-Anwendungen mit hohem Vernetzungs- u. Integrationsgrad. Zentrale IT-Sektion hätte darüber hinaus

²¹⁵ Dr. Tiwald im Telefongespräch v. 6.3.2009.

Synergievorteile in Bereichen Technologieeinsatz, IT-Investitionen, etc. und v.a. in Bezug auf E-Government. Deshalb wurde auch der Leiter der IT-Sektion mit der Funktion des Chief Information Officer (CIO) betraut. Die Kernaufgaben der reorganisierten IT-Sektion beziehen sich vorwiegend auf IT-Management des BMF und der Verfahrensorganisation für IT-Anwendungen sowie auf Organisation des Haushalts- und Rechnungswesens der gesamten Bundesverwaltung (inkl. elektronischer Zahlungsverkehr); zum Bereich des IT-Management gehören: IT-Strategie, fachübergreifende Koordination der IT-Infrastruktur, Planung und Controlling des IT-Budgets, etc.; die Verfahrensorganisation umfaßte insb. geschäftsprozeßorientierte Konzepte für IT-Anwendungen, Organisation von Schulungen und zwar nicht nur ressortintern, sondern ressortübergreifend Querschnittsanwendungen des Bundes betreffend. Die IT-Sektion stand darüber hinaus als Berater des Ressorts und des Staatssekretariats in IT-Fragen und vertrat IT-Interessen des Ressorts in Gremien der öffentlichen Verwaltung. Handlungsgrundlage für die IT-Sektion war die allgemeine IT-Strategie des Bundes im Hinblick auf Entwicklung des E-Government und Umsetzung des Regierungsprogramms im Sinne des "New Public Management" (Ausgliederung aller Bundesbuchhaltungen in die Buchhaltungsagentur sowie bundesweite Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung).

Wichtige Kernaufgaben (Organisation von bedarfsgerechten IT-Anwendungen, Ausstattung der Arbeitsplätze mit IT-Infrastruktur) erfüllt die IT-Sektion durch Zusammenarbeit mit anderen Fachbereichen im sog. "dualen Projektmanagement": je ein Projektmanager der Fachsektion (zuständig für Koordination der fachlichen Projektbeiträge) und einer aus der IT-Sektion (zuständig für strategiekonforme IT-Konzepte sowie Auftragsmanagement gegenüber IT-Dienstleistern) tragen gemeinsam die Projektverantwortung; auf dieser Basis z.B. wird ein Großprojekt unter dem Namen "Finanz Redesign" durchgeführt: Auf

unterschiedlichen Technologien basierende und eingeschränkt integrierte IT-Anwendungen der Steuer- und Zollverwaltung sollen in eine konsistente IT-Architektur überführt werden. Darüber hinaus haben die verändernden gesetzlichen Bestimmungen immer wieder zur Anpassung technischer Lösungen innerhalb der Steuer- und Finanzverwaltung geführt; viele Anwendungen standen in der Vergangenheit oft "nebeneinander", durch viele Schnittstellen miteinander verbunden, was aber vielfach zur Schwerfälligkeit angesichts notwendiger "Modernisierungen" führte. Deshalb war nicht nur die Einbindung der Zollverwaltung, sondern auch die Nutzung der Synergien und eine ganzheitliche Sicht bei der Entwicklung der IT-Verfahren notwendig geworden:

"...im Laufe der Jahre sind natürlich viele verschiedene Verfahren entstanden: Im Bereich der Finanzämter wurde mit der Automatisierung der Abgabeneinhebung, d.h. mit den Finanzkassen, begonnen. Danach kamen die Verfahren der Abgabefestsetzung, des Grundbesitzinformationssystems, der Beihilfen sowie Verfahren auf europäischer Ebene, z.B. das Mehrwertsteuerinformationssystem und schließlich wurde Finanz-Online als eines der ersten E-Government-Verfahren entwickelt, durch das der Bürger eingebunden wurde usw.und beim Zoll gab es eine ähnliche Entwicklung. So ist sukzessive eine Vielzahl von IT-Verfahren entstanden, die immer auf Basis neuester Technologien entwickelt wurden, die man heute als „Silos“ bezeichnet. Das sind eigenständige Verfahren, die über eine Vielzahl, zum Teil im nachhinein entwickelter Schnittstellen, miteinander verbunden bzw. vernetzt sind. Aber jede dieser Schnittstellen ist in Wirklichkeit ein Kostenfaktor und eine potentielle Fehlerquelle mit hohem Risiko; viele Schnittstellen führen natürlich auch zur Inflexibilität bei Veränderungen. So habe sich große Systeme von Verfahren entwickelt, die eben unterschiedliche Technologien beinhalten und auf komplexe Art und Weise vernetzt sind. Im Hinblick auf den technologiebedingten life-cycle der einzelnen Verfahren bzw. Verfahrensteile sind diese zum Teil bereits sehr überaltert, sodass sich die Notwendigkeit ergab, diese neu zu entwickeln. Insbesondere die Anforderung, die Flexibilität bezüglich Erweiterbarkeit der Verfahren zu erhöhen, hat zur

Entscheidung geführt, die gesamten Systeme an IT-Verfahren der Finanz- und Zollverwaltung einem Redesign zu unterziehen. Grundlagen sollten jedenfalls die geltenden Geschäftsprozesse sein. Mit diesem Redesign soll einerseits ein homogenes, auf Service-Orientierter-Architektur basierendes neues Verfahren entstehen, das andererseits aber möglichst viele bestehende Teile im Sinne von Wiederverwendung einbezieht. Das heißt, es sollen neue Wege in technischer und organisatorischer Hinsicht beschritten werden. Technisch heißt das, dass Services geschaffen werden, die mehrfach in verschiedensten Verfahren bzw. Verfahrensteilen verwendet werden. Organisatorisch bedeutet das aber auch ein komplettes Umdenken...".

Dieses "Umdenken" besteht u.a. darin, daß Kontrakte geschlossen werden müssen, und zwar "... in der Form, dass die für Services verantwortlichen Bereiche sogenannte Servicelevel-Garantien geben müssen. Ein Service, das vielleicht bislang nur für das eigene Verfahren von Bedeutung war, ist jetzt ganz plötzlich für ganz andere Verfahren, die man vielleicht überhaupt nicht mehr kennt, maßgeblich, weil dieses Service dort verwendet wird. Daraus ergibt sich eine neue Qualität an Verfügbarkeitsanforderungen, dem organisatorische Strukturen und Verantwortlichkeiten entsprechen müssen. Dieser Organisations-Entwicklungsprozess findet ebenfalls im Rahmen dieses Projektes statt, das heißt, das Projekt hat nicht nur eine technische Erneuerung zum Ziel, sondern bringt auch gewissermaßen einen Kulturwandel im Zusammenwirken zwischen den Applikationen, den Fachbereichen und dem IT-Dienstleister BRZ GmbH mit sich..."

Die "kulturelle" Veränderung, die hier angesprochen wurde, dieses – würde man im NPM-Jargon sagen – "*change Management*" äußert sich also u.a. im sog. "Kontraktmanagement"; auf die Frage wie diese Kontrakte geschlossen werden, antwortete mein Gesprächspartner: "...zwischen den Verfahrensverantwortlichen und den Serviceverantwortlichen: Wenn eine Organisationseinheit beispielsweise für die Bescheiderstellung, etwa die Abgabenbescheide, zuständig ist und eine Outputfunktion verwendet, die als Service ausgebildet ist und von einer anderen Organisationseinheit bereitgestellt wird, dann muss zwischen diesen beiden Organisationen quasi ein Vertrag existieren, durch den die

Verfügbarkeit dieses Services garantiert ist. Schließlich hängt die Verfügbarkeit des Verfahrens maßgeblich von der Verfügbarkeit dieses Services ab. Mit diesen Abhängigkeiten und neuen Verantwortlichkeiten muss eine Organisation, bei uns eben die Applikationen, erst umgehend lernen. Diese neue Form der Zusammenarbeit und Verantwortlichkeit schlägt natürlich durch in die BRZ GmbH, die sich ähnlich organisieren muss und letztlich sogar auch auf den Fachbereich, weil hinter einzelnen Services auch Geschäftsprozesse liegen..." (Dr. Tiwald im Interview am 17.10.2008).

Die IT-Sektion stellt darüber hinaus allen Ressorts IT-Anwendungen zur Unterstützung betriebswirtschaftlicher Prozesse, v.a. im Haushalts- und Rechnungswesen sowie im Personalmanagement zur Verfügung; diese Querschnittsanwendungen wurden ursprünglich von der IT-Sektion selbst entwickelt, in den Jahren 1998-2004 durch Einsatz der Standardsoftware SAP aber gänzlich erneuert. Der Anstieg der Automatisierung²¹⁶ sowie Weiterentwicklung immer komplexerer IT-Verfahren führten auch dazu, daß die Kapazitäten der IT-Sektion im BMF im Bereich dieser sektionseigener IT-Entwicklungen nicht mehr vorhanden waren und eben durch die Standardsoftware SAP erneuert wurden; diese Software bot darüber hinaus die geforderte Funktionalität sowie Chance auf "Zukauf" externen Personals während der Projektlaufzeit (**Mailantwort der IT-Sektion v. 2.2.2009**).

Für Großprojekte werden darüber hinaus externe IT-Dienstleister herangezogen, die in Kooperation mit der BRZ GmbH Anwendungen

²¹⁶ Durch die Einführung der Büroautomation in den Finanzämtern wurde zwar die Dichte der eingesetzten PC-Geräte größer, aber der Automatisierungsgrad im Sinne einer Ausstattung jeden Arbeitsplatzes mit eigenem Computer noch bei weitem nicht erreicht; Gründe dafür waren u.a. der noch mangelnde Netzwerkausbau sowie die Unfinanzierbarkeit einer Arbeitsplatz-Vollausstattung Anfang der 1990er Jahre (vgl. Auer, Rudolf/Bezdicek, Peter, Von der Massendatenerfassung in den Finanzämtern zu FINANZOnline in: Traummüller, Roland u.a. (Hg.): Von der Verwaltungsinformatik zum E-Government, Festschrift Arthur Winter zum 60. Geburtstag, Wien, 2004, S. 37).

entwickeln. Die Zusammenarbeit zwischen dem BMF und Ländern/Städten/Gemeinden erfolgt über den Städte- und Gemeindebund (hier v.a. Übermittlung von Informationen durch die Gemeinden im Zusammenhang mit der Kommunalsteuer im Rahmen von *FINANZOnline*); mit den Interessensvertretungen und Sozialversicherungsträgern besteht eine Kooperation, die verschiedene gesetzlich geregelte Datenaustauschverfahren umfaßt.

Fachanwendungen, die von den Softwareherstellern entwickelt werden, besitzen Schnittstellen zu den IT-Anwendungen des Finanzressorts, über die Daten zwischen den Fachanwendungen der Teilnehmer (z.B. Rechtsanwaltskanzleien, Wirtschaftstreuhänder) ausgetauscht werden können; diese Schnittstellen werden von der IT-Sektion mit den Interessensvertretungen abgestimmt, entwickelt und veröffentlicht. Nachdem die IT-Sektion des BMF für den gesamten Zahlungsverkehr des Bundes zuständig ist trifft sie auch Vereinbarungen über bargeldlose und elektronische Zahlungsformen für die gesamte öffentliche Verwaltung. Deshalb muß sie – v.a. auch zur Förderung der E-Government-Konzepte innovative Entwicklungen von Banken und Kreditkartenunternehmen bei den IT-Entwicklungen für die Verwaltung berücksichtigen (z.B. Bürgerkartenfunktion auf der Bankomatkarte im *FINANZOnline*-Verfahren). Diese Anbindung der relevanten Akteure erfolgt auf verschiedenen Wegen: So werden BürgerInnen durch Feedback-Funktionen, qualifizierte Hotlines und Auswertung der eingehenden Anfragen, Wirtschaft bzw. die Kammern durch enge Kooperation über die entsprechenden Interessensvertretungen eingebunden; dabei nehmen die Vertreter der Kammern gemeinsam mit der IT-Sektion an Verhandlungen teil, wenn es um neue Projekte geht, wie z.B. Unternehmensportal, etc. (**Mailantwort der IT-Sektion v. 2.2.2009**).

Die IT-Sektion vertritt das BMF im IKT-Board und E-Cooperation-Board (wie bereits erwähnt sind beide Koordinierungsgremien des Bundes für Umsetzung der E-Government-Strategie) und entwickelt in Zusammenarbeit mit diesen Gremien Standards im E-Government-Bereich, wie z.B. die Konzipierung der elektronischen Zustellung, Module für die Anmeldung über die Bürgerkarte/Verwaltungssignatur, etc. Mit der Realisierung der Standards wird i.d.R. die BRZ GmbH beauftragt und die E-Government-Bausteine allen Bundesministerien kostenfrei zur Verfügung gestellt. Der Wandel der IT-Organisationen führt auch dazu, daß die IT-Sektion – abgesehen vom IT-Management – auch die eigene organisatorische Weiterentwicklung vorantreibt. Durch die Ausgliederung der operativen Bereiche in die BRZ GmbH verbleiben ihr ausschließlich strategische und konzeptive Aufgaben; dies führt auch zur Verflachung von Hierarchien durch Zusammenlegung von Abteilungen und Entstehung von Einheiten in der Größe von ca. 20-35 Mitarbeitern.

Diese Maßnahmen führen zum geänderten Führungsverständnis: vom Experten als Leiter bis zum Generalisten oder Manager. Die IT-Sektion hat zu diesem Zweck mit Unterstützung der Präsidialsektion des BMF ein Organisations-Entwicklungsprogramm eingerichtet, das im Sinne eines Management by Objectives (MbO) einerseits die Unternehmensziele jedem Mitarbeiter bekannt machen und andererseits die Unternehmensloyalität fördern soll. Weitere Ausführungen zu diesem Thema erfolgen später (siehe "*NPM und die Reform der Finanzverwaltung*").

7.4. E-Government-Strategie des BMF

Nachstehend möchte ich zwei Beispiele für die E-Government-Strategie beschreiben, die sich – m.E. gleichsam stellvertretend – einerseits für die interne (ELAK), andererseits für die externe Verwaltungssicht (FINANZOnline) darbieten; denn mit der Einführung des elektronischen

Aktes in der Bundesverwaltung wurden die Mitarbeiter mit einem modernen "Werkzeug" für die Aktenbearbeitung, etc. ausgestattet, mit der Schaffung der Möglichkeit einer elektronischen Steuer- und Abgabenerklärung wiederum versuchte man die "Umwelt" der öffentlichen Verwaltung einzubinden; insofern kann man das Projekt FINANZOnline als ein Beispiel für die "Öffnung" der Verwaltung nach außen bezeichnen, auch wenn man ursprünglich nicht setzte man die ersten Schritte durch den Entfall der Lohnsteuerkarte bzw. elektronische Lohnzettelübermittlung ab Mitte der 1990er Jahre).

7.4.1 Von der Massendatenerfassung zu FINANZOnline

Bereits Ende der 1960er Jahre wurde mit dem EDV-Einsatz in den Finanzämtern begonnen, und zwar – nach Vorarbeiten ab 1967 – mit dem Probetrieb im Finanzamt Gänserndorf im Jahre 1969. Der weitere Verlauf bis 2008 ist nachstehend in tabellarischer Form dargestellt (*kursiv* dargestellt sind die gesetzlichen Bestimmungen, die maßgeblichen Einfluß auf die IT-Verfahrensentwicklung hatten)²¹⁷:

Zeitraum	<u>Verfahrensentwicklung</u>
1969-1992	
<p><u>1970-1973</u></p> <p>1.1. 1973 (Einführung der Mehrwertsteuer)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • sukzessive Einbeziehung aller Finanzämter (zunächst mit Ausnahme vom FA f. Gebühren und Verkehrsteuern) • Grundsatz des Abgabeneinhebungsverfahrens: "<u>dezentrale</u> Datenerfassung, <u>zentrale</u> Datenverarbeitung" • <u>Technische Ausstattung:</u> Fernschreiber im Vollduplexverfahren als Datenübertragungsgeräte Leitungsverbindung für jeden Fernschreiber in die Zentrale als Netzwerk • zentrales Sammeln von Tagesdaten durch sog. Vorschaltrechner, Übermittlung während der Nacht an den Zentralrechner

²¹⁷ Vgl. Auer, Rudolf/Bezdicek, Peter, Von der Massendatenerfassung in den Finanzämtern bis zu FINANZOnline, in: Traunmüller, Roland u.a. (Hg.): Von der Verwaltungsinformatik zum E-Government, Festschrift Arthur Winter zum 60. Geburtstag, Wien, 2004, S. 35 ff.

<p><u>Anfang der 1980er Jahre</u></p> <p><u>Mitte der 1980er Jahre</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Erweiterung des Verfahrens um die automationsunterstützte Überwachung des Voranmeldungseingangs • Erfassung von Daten am Ort des Anfalls (Verkürzung der Zeitspanne zwischen Belegerstellung- und -verarbeitung) • Einbeziehung der Festsetzung anderer Abgaben (Umsatzsteuer, Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, etc.) in die automationsunterstützten Verfahren • Einführung des Bildschirmverfahrens für die Massendatenerfassung (Ablöse des sternförmigen Netzwerks) • Anwendung in den einzelnen Finanzämtern bis Ende der 1990er Jahre • Verarbeitung und Datenbestände zentral geblieben • Einführung relationaler Datenbanken (DB2-Standard) • Ablösung der Microficheapplikationen • Einsatz von PCs als Datenstationen • Einbeziehung weiterer Massenverfahren (Jahresausgleich) in die Automationsunterstützung • Einsatz von PCs in einzelnen Lohnsteuerstellen • Erfassung der Daten am Arbeitsplatz
<p>Zeitraum</p>	<p><u>Verfahrensentwicklung</u></p>
<p>1993-2008</p>	

<p><u>1993-1998</u></p> <p>Einkommensteuergesetz 1994</p> <p><u>1995</u></p> <p><u>1997</u> <u>1998</u></p> <p><u>seit 2001</u></p> <p>FinanzOnline-Verordnung 2002</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dichte der PCs in der Büroautomation größer • Durchführung des automationsunterstützten Verfahrens nach den Grundsätzen der Erfassung der Daten durch den Sachbearbeiter im Dialogverfahren, elektronischer Aktenführung sowie elektronischer Listen • Entfall der Lohnsteuerkarte • Integration der Einkommensteuer/Arbeitnehmerveranlagung in die DB2-Datenbank • Bewältigung von über 8 Mio Lohnzettel/Bezugsbestätigungen • Umstellung der Arbeitnehmerveranlagung auf PC • Umstellung auf elektronischen Kontoauszug im Bereich der Abgabeneinhebung- und -verrechnung • elektronische Unterstützung der Lohnzettelübermittlung durch Steuerberater/Wirtschaftstreuhänder seitens des BMF und • Zusage eines Onlineservice für den Zugriff auf Daten der Abgabepflichtigen • Probetrieb von <i>FINANZOnline</i> • Aufnahme des Echtbetriebs von <i>FINANZOnline</i> • Verpflichtung zur elektronischen Datenübermittlung in Bereichen Bundesbesoldung/Arbeitslosenversicherung
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>2003 Änderung des Umsatzsteuergesetzes</p> <p><u>2003</u></p> <p><u>2004</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> ☛ Möglichkeit der elektronischen Akteneinsicht ☛ Zulässigkeit elektronischer Zustellung durch die Abgabebehörde ☛ § 21 Abs 1: Verpflichtung zur elektronischen Übermittlung der Umsatzsteuervoranmeldungen ☛ elektronischer Antrag auf Familienbeihilfe ☛ Einsatz von FINANZOnline für die Arbeitnehmerveranlagung ☛ Einsatz von FINANZOnline für Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftssteuer
--------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tab. 5: IT-Verfahrensentwicklung in der Finanzverwaltung 1969-2004/Quelle: Eigene Darstellung nach FS Arthur Winter

Obige Darstellung bietet m.E. zum einen guten Überblick über die Verfahrensentwicklung in der Finanzverwaltung aus historischer Perspektive, zum anderen zeigt sie folgendes: Gesetzesänderungen tragen zur Implementierung immer neuerer IT-Lösungen bei bzw. rufen solche hervor; andererseits zeigt sich eine Veränderung in der langen IT-Entwicklung von der primären Unterstützung der Routinetätigkeiten im Inneren der Finanzverwaltung (massenhafte Steuerfestsetzungsverfahren, etc.) bis zur sukzessiven Öffnung derselben nach außen und Einbeziehung von anspruchsberechtigten Gesellschaftsgruppen in das Verwaltungshandeln.

Was das Projekt FINANZOnline selbst betrifft, gab es also bereits 1995 die Möglichkeit eines Online-Zugriffs auf Daten der Steuerpflichtigen und 1997 ging man in den Probetrieb; bereits seit 1998 können Wirtschaftstreuhänder, seit 2001 auch Rechtsanwälte und Notare Daten von individuellen Abgabenakten elektronisch abfragen sowie bestimmte Daten elektronisch an die Finanzverwaltung übermitteln. Mit FINANZOnline können seit Anfang 2003 Anbringen und Abgabenerklärungen über das Internet eingebracht sowie Einsicht in den elektronischen Steuerakt genommen werden. Mit Ende 2005 beliefen sich die Kosten für die Entwicklung und Implementierung von FINANZOnline auf ca. 5,9 Mill. €; die Finanzverwaltung zog aus der Einführung von FINANZOnline insoweit einen Nutzen, als bei der

elektronischen Übermittlung der Abgabenerklärungen die manuelle Erfassung der Erklärungsdaten entfiel. Die IT-Kosten bei elektronischer Übermittlung haben sich gegenüber Kosten für die Datenerfassung halbiert; auch die Erledigungsdauer der Arbeitnehmerveranlagungen betrug bei elektronischer Antragstellung durchschnittlich 9 Kalendertage, bei Papiererklärungen dagegen durchschnittlich 29 (Angaben für das Veranlagungsjahr 2004). Die Realisierung der elektronischen Kommunikationsprozesse und Verfahrensabläufe hatte bei den Finanzämtern z.B. geänderte Verfahrensabläufe zur Folge: Im Rahmen der Arbeitnehmerveranlagung sind in einem sog. "beilagenlosen Massenverfahren" grundsätzlich Abgabenerklärungen ohne belegmäßige Nachweise den Finanzämtern zu übermitteln; d.h., daß im Falle einer Kontrolle die Belege und Unterlagen gesondert angefordert werden mußten²¹⁸.

7.4.2. Der Begriff des elektronischen Aktes (ELAK):

Das E-Government-Gesetz aus dem Jahre 2004²¹⁹ definiert den elektronischen Akt (ELAK) in seinem § 21 (1) folgendermaßen:

*"[...] Soweit von einer Behörde Akten an eine andere Behörde vorgelegt werden müssen, und diese Akten elektronisch erzeugt und elektronisch genehmigt wurden, bezieht sich die Vorlagepflicht auf dieses **elektronische Original**. Dies gilt insbesondere für Akten aus einem **durchgehend elektronisch geführten Aktenbearbeitungs- und -verwaltungssystem**.*

²¹⁸ Vgl. RH-Bericht "E-Government im Bereich der Finanzverwaltung mit dem Schwerpunkt FinanzOnline, Bund 2006/12; trotz einiger positiver Beurteilungen über Einsparungspotentiale im FinanzO zwnline-Verfahren bemängelte der RH im besagten Bericht doch die v.a. intransparente Aufzeichnungen der Mitarbeiter über den Ressourcenaufwand und Veränderungen der Geschäftsprozesse in den FÄ, etc. sowie die mangelnde Kostenkontrolle des BMF über die Verrechnungspreise der BRZ GmbH als IT-Dienstleister des Bundes (da v.a. bei der Durchführung von Leistungs- u. Kostenvergleichen zwischen den Produkten der BRZ GmbH und Marktangeboten.

²¹⁹ Vgl. BGBl. I Nr. 10/2004 (www.ris.bka.g.vat)

Die Vorlage muss in einem Standardformat erfolgen."
[Hervorhebungen durch mich].

Was hier auffällt, ist einerseits die Tatsache, daß es sich um ein System zur Bearbeitung von Verwaltungsprozessen handelt, andererseits um ein in diesem System erzeugtes Original; d.h. nur das elektronisch erzeugte Dokument ist auch, rechtlich gesehen, authentisch. Die Grundlage für die bundesweite Einführung des elektronischen Aktes bildete § 12 Bundesministeriengesetz 1986, BGBl. Nr. 76, idF BGBl. I Nr. 17/2003 (es handelt sich dabei um die Bundesministerien-Novelle 2003); aufgrund dieser Bestimmung wurde dann die Büroordnung 2004 für die Bundesverwaltung erlassen, die seinerseits "[...] *die Behandlung der von den Bundesministerien zu besorgenden Geschäftsfälle...*"²²⁰ regelt. Schließlich war auf Basis dieser Büroordnung "[...] *in den Bundesministerien durch Dienstanweisung in einem Organisationshandbuch die Behandlung von Geschäftsfällen insbesondere auch unter Anwendung des elektronischen Geschäftsfall- und Aktenbearbeitungssystems (ELAK-System) zu regeln*"²²¹. Die auf diese Weise erlassene Büroordnung²²² trifft folgende Begriffsbestimmung für den elektronischen Akt:

²²⁰ Vgl. § 1 (1) Büroordnung 2004.

²²¹ Vgl. § 1 (2) Büroordnung 2004.

²²² Rechtlich gesehen ist die Büroordnung "[...] eine generelle interne Anordnung, also keine Verordnung, aus denen im Außenverhältnis Rechte und Pflichten begründet werden." (vgl. Büroordnung 2004, Einleitung, S. 7). Wie mir meine Interviewpartner im BMF berichteten, wird diese vom Ressortchef zwar erlassen, das Einvernehmen muß er aber mit den Sektionsleitern herstellen, die natürlich besser über die internen Ablaufvorgänge im Ressort wissen (**Gespräch in der IT-Sektion v. 10.2.2009**); d.i. m.E. ein Beispiel dafür, daß der jeweilige Bundesminister zwar die formale "Macht" hat, Veränderungen in seinem Ressort durch Erlassung von Geschäftseinteilungen, Büroordnungen, etc. herbeizuführen, die tatsächliche "Verwaltungsmacht" aber in den Händen der Beamtenschaft liegt, und zwar kraft Wissens über die Ablauf- und Geschäftsorganisation, auch über die informellen Vorgänge, etc. (vgl. dazu auch Oberndorfer, Peter, Verwaltung und Umwelt, in: Wenger, Karl/Brünner, Christian/Oberndorfer, Peter (Hg.), Grundriß der Verwaltungslehre, Böhlau, Wien-Köln, 1982, insb. S. 414 ff, mit weiterführenden Ausführungen).

"[...]Das ELAK-System ist ein Informationstechnologiesystem für die **vollelektronische prozessorientierte Abwicklung** von *Geschäftsfällen*"²²³. [Hervorhebungen durch mich]²²⁴.

Daraus möchte ich also folgende Definition des elektronischen Aktes ableiten:

"ELAK ist ein durchgehend elektronisch geführtes Aktenbearbeitungs- und –verwaltungssystem zur voll-elektronischen, prozessorientierten Abbildung und Abwicklung von Geschäftsfällen, wobei der elektronisch erzeugte Akt die Authentizität des Originaldokumentes genießt".

Sicherlich stellt die Einführung des elektronischen Aktes eine tiefgreifende Neuerung für die Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung dar; wie diese Tatsache gesehen wird zeigt ein kurzer Auszug aus dem Vorwort der Büroordnung 2004: "*[...] Aufgaben, Arbeitsweisen und Abläufe in der öffentlichen Verwaltung haben sich noch nie so stark geändert, wie in den letzten Jahren. Besonders die flächendeckende Einführung des elektronischen Aktes (ELAK) in der Bundesverwaltung*

²²³ Vgl. § 2. (1) der Büroordnung 2004.

²²⁴ In weiteren Paragraphen bestimmt die Büroordnung zunächst was "Geschäftsfälle" in einem Ministerium sind: "[...] Geschäftsfälle sind alle im Bereich eines Bundesministeriums auftretenden Ereignisse, die zu einem nach innen oder nach außen gerichteten Verwaltungshandeln führen..." weiters, was "Anbringen" bedeuten, dies sind nämlich "[...] Anträge, Gesuche, Anzeigen, Beschwerden und sonstige Mitteilungen, die bei einem Bundesministerium schriftlich, mündlich oder telefonisch eingebracht werden, und einer Erledigung bedürfen; schließlich sind "[...] Geschäftsstücke [...] 1. bei einem Bundesministerium einlangende schriftliche Sendungen, gleichgültig auf welchem Weg (zB. Postweg, e-mail, Web) sie einlangen (Eingangsstücke) und 2. amtsintern erstellte schriftliche Aufzeichnungen, welche einer Erledigung bedürfen". Daneben gibt es Bestimmungen über "Schriftstücke", "Aktenvermerke", etc. Alle Geschäftsfälle und "[...] alle Aufzeichnungen zu Geschäftsfällen, insbesondere Geschäftsstücke, Erledigungen, Formulare sowie sämtliche dazugehörige Grunddaten und Beilagen vom Registrieren bis zum Ablegen..." sind "[...] im ELAKSystem zu führen".(vgl. § 2 (1) ff der Büroordnung 2004).

macht eine Änderung der geltenden Regeln für die Aktenbearbeitung notwendig. Die Büroordnung 2004 [...] trägt dem Rechnung, berücksichtigt die jüngsten technischen Entwicklungen ebenso, wie neue Erkenntnisse der Verwaltungsführung und der Organisationsentwicklung. [...] Mit dieser neuen Büroordnung und dem Abgehen von der konventionellen Aktenbearbeitung endet auch die über 200 Jahre währende Ära der unter Maria Theresia eingeführten Kanzleiordnung".²²⁵.

7.4.2.1. ELAK – die Vorgeschichte einer IT-Lösung

Für die kurze Darstellung der Vorgeschichte, bis zur Einführung des elektronischen Aktes in der Bundesverwaltung, stütze ich mich v.a. auf die Kanzlei- bzw. Büroordnungen als Quelle bzw. auf die Ausführungen

²²⁵ Vgl. Büroordnung 2004, S. 5 f. Dazu soll man grundsätzlich festhalten, daß die Häufigkeit der Erlassung von Kanzleivorschriften in Form von Kanzlei- bzw. Büroordnungen auch ein Hinweis auf eine gewisse Resistenz der öffentlichen Verwaltung gegenüber großen Veränderungen sein kann, wobei die zeitlichen Horizonte aufschlußreich sind: So wurde z.B. die 1923 erlassene "Kanzleiordnung für die Bundesministerien" erst durch die 1975 festgelegte "Kanzleiordnung für die Bundesministerien" ersetzt und diese erfuhr eine Änderung durch die Kanzleiordnung im Jahre 1992, die wiederum 2004 durch die bereits erwähnte Büroordnung aufgehoben wurde. So gab es bisher in der Zeit der II. Republik (also seit 1945) lediglich drei Regelments der Geschäftsbehandlung innerhalb der öffentlichen Verwaltung, wobei auffallend ist, daß sich folgende Zeitsprünge ergeben: 1975-1992-2004 (der letzte zeitliche Sprung von 8 Jahren ist wohl m.E. auf die wirklich entscheidenden technischen Veränderungen zurückzuführen Dies ist auch ein Indiz dafür, daß gravierende Technologieentwicklungen Konsequenzen für Verwaltungsabläufe haben; dazu auch das Vorwort zu Kanzleiordnung 1992, die letztendlich ein Ausfluß des Reformprojektes "Verwaltungsmanagement" der Bundesregierung - das sich u.a. mit der Modernisierung der Kanzleiorganisation befaßte - war: "[...] Die nun vorliegende Kanzleiordnung 1992 ist gegenüber ihrer aus dem Jahr 1974 stammenden Vorgängerin von einem neuen Denkansatz geprägt. Die einzelnen Kanzleifunktionen sollen zukünftig hauptsächlich dort wahrgenommen werden, wo sie für die Erfüllung der Aufgaben der Verwaltung von Bedeutung sind: In den Abteilungen bzw. in sogenannten Bereichskanzleien..."; der technologische Aspekt der Kanzleiordnung ist "[...] unter Ausnutzung aller technischen Ressourcen und einer weitestgehenden Reduzierung formaler Vorgaben die rasche und ganzheitliche Erledigung der Aufgaben zu ermöglichen.")

der damit damals befaßten Akteure, die sich in der Festschrift für Arthur Winter²²⁶ finden lassen (denn die direkte Befragung ist aus Gründen der lange zurückliegenden Zeiträume – viele der Personen sind bereits in Pension, oder nicht mehr im Dienst, etc. – nicht möglich). Für die Zeit seit der Einführung des ELAK bis heute habe ich versucht, einige Informationen durch direkte Gespräche im BMF zu bekommen.

Die Anfänge des elektronischen Aktes gehen auf Mitte der 1980er Jahre zurück. Zum Zeitpunkt der ersten Überlegungen zum Thema der vollelektronischen Abwicklung von Geschäftsfällen wurden alle Dokumente von Eingangs- und Kanzleistellen verwaltet: Die Eingangsstücke wurden dort registriert und auf die einzelnen Organisationseinheiten verteilt; die Kanzlei übernahm dann die Aufzeichnung über die Akten und jeder Akt mußte – auf dem Weg von einer Organisation zur anderen – über die Kanzlei "laufen". Die Aktinformationen wurden in Karteikarten aufgezeichnet. Das bedeutet, daß die Angaben zum Akt nur über die Kanzlei zu erfragen waren. Bereits seit den 1980er Jahren machte man sich Gedanken über Ablöse dieser manuellen Karteiführung durch elektronische Komponente. Die Entwicklung ging dabei von der EDV-Abteilung des Bundeskanzleramtes (BKA) in den Jahren 1984/85, wobei man zunächst v.a. eine Textverarbeitung im Auge hatte. Automatisierung der Karteiführung war also der erste Schritt auf dem Weg zum späteren elektronischen Akt; die Ablöse der Karteikarte erfolgte durch das Kanzleiiinformationssystem (KIS). Die zu bewältigende Herausforderung war die Aufzeichnung jeder Aktenbewegung angesichts der Fülle an Datenmaterial.

²²⁶ Vgl. Traunmüller, Roland/Taudes, Alfred (Hg.): Von der Verwaltungsinformatik zum E-Government, FS für Arthur Winter zum 60. Geburtstag, Wien, 2004. So ist man oft auf "Erinnerungen" mancher Weggefährten, ehemaliger Mitarbeiter, etc. angewiesen, die im Hinblick auf den Jubilar in einer Festschrift oft - es kann, muß aber nicht sein - zur gewissen "Verrherlichung" neigen; es ist also zwar Vorsicht, aber trotzdem eine Fülle an Informationen geboten.

Die technischen Lösungen waren ausschließlich Eigenentwicklungen der IT-Abteilungen und liefen über Großrechneranlagen.

Mit dem Jahr 1987 wurden dann die Kanzleien mit einer Datenbanklösung ausgestattet, womit der Grundstein zum späteren ELAK gelegt wurde. Das KIS-System basierte auf der zentralen Verwaltung von Metadaten der Akten, aber der Zugriff auf diese Daten von außerhalb der Kanzlei war noch nicht möglich. Die ersten Versuche, die später in der Einführung des ELAK mündeten, gab es bereits seit Ende der 1980er Jahre ausgehend vom BM für Landesverteidigung und dem Bundeskanzleramt; schließlich wurde Anfang der 1990er Jahre klar, daß die weitere technologische Entwicklung in diese Richtung nur mit einer damit einhergehenden organisatorischen möglich war. Es kam also zur Einrichtung einer Projektgruppe "Kanzleiwesen – Verwaltungsmanagement", die auch die Möglichkeiten des Einsatzes des elektronischen Aktes innerhalb der Kanzleiordnung erkundete.

Mit der 1992 erlassenen Kanzleiordnung wurden dann alle rechtlichen Hindernisse beseitigt (diese kreisten nämlich um die Frage, ob der Einsatz von rein elektronischen Aktensystemen, wo das Papierdokument eine untergeordnete Rolle spielt, grundsätzlich rechtlich möglich ist). Die weiterführenden Projekte seit dem Jahr 1993 beschäftigten sich dann mit dem Problem der Migration des KIS-System in das ELAK-System; die Vorreiterrolle bei der Einführung des elektronischen Aktes kam schließlich dem damaligen BM für auswärtige Angelegenheiten, und zwar im Zuge des gewissen Drucks der EDV-Erneuerung angesichts der Übernahme der EU-Ratspräsidentschaft Österreichs; deshalb gab es auch keine Zeit für eine eingehende Organisations- und Personalentwicklung im Ministerium. Ab 2000 wurde erstmals die Bundesregierung für das Thema elektronischer Akt gewonnen (hier sieht man m.E., daß die öffentliche Verwaltung der "Motor" der technologischen Entwicklung war) und dies fand auch Eingang in das

damalige Regierungsprogramm²²⁷. Im Jahre 2003 wurde ELAK bereits im BKA eingeführt und es begannen Vorbereitungen für IT-Infrastruktur-Ausschreibungen²²⁸.

7.4.2.2. IuK-Technologien und die Verwaltungsorganisation

Daß sich der elektronische Akt in eine Gesamtstrategie des E-Government einfügen soll, geht aus den nachfolgenden beiden Formulierungen der Büroordnung 2004 hervor, wobei sowohl die interne als auch die externe Perspektive ins Blickfeld rücken:

"[...] Formale Vorschriften werden auf das für die Dokumentation notwendige Maß beschränkt. Die Funktionen im Zusammenhang mit dem Posteingang und -ausgang werden im Kontext der Einführung des elektronischen Aktes in jedem Bundesministerium zentralisiert, die einzelnen Kanzleifunktionen sollen künftig dezentral wahrgenommen werden. Die technischen Möglichkeiten der Dokumentation sollen zur Effizienzsteigerung genutzt und jegliche Doppelarbeit vermieden werden." (**verwaltungsinterne** Sicht, R.T.).

Darüber hinaus gibt die moderne Büroordnung

"[...] nicht nur den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Ministerien und Behörden ein modernes Werkzeug zur Hand, ELAK und Büroordnung bilden auch die Basis für die vielen Anwendungen des e-Government gegenüber Bürgerinnen und Bürgern und der Wirtschaft. Somit ist dieses Regelwerk auch außerhalb der

²²⁷ Und zwar mit dem Wortlaut: "[...] bis 2003 Einführung von elektronischer Standardsoftware für betriebswirtschaftliche Anwendungen in der gesamten Bundesverwaltung sowie weitestgehende Einführung des elektronischen Aktes." [Hervorhebung durch mich], vgl. Regierungsprogramm 2000-2003, S.87.

²²⁸ Vgl. Ledinger, Roland, Von der Karteikarte bis zum "Elektronischen Akt (ELAK)" in: Traunmüller, Roland/Taudes, Alfred (Hg.): Von der Verwaltungsinformatik zum E-Government, FS für Arthur Winter zum 60. Geburtstag, Wien, 2004, S. 192 ff.

Amtsstuben von Relevanz".²²⁹ (**verwaltungsexterne** Sicht, R.T.).

Die Einführung des ELAK – als Teil der E-Government-Strategie – hat also dazu geführt, daß in allen Zentralstellen der Bundesministerien der elektronische Akt den Papierakt ersetzt. Der ELAK ermöglicht die vollständig automatisierte Abwicklung von Geschäftsprozessen und eine nahtlose Verwaltungskooperation zwischen den Behörden. Zur Durchführung wurde im Juli 2001 das Projekt "ELAK im Bund" ins Leben gerufen. Im Rahmen des IKT-Board wurde beschlossen, die Einführung in der Bundesverwaltung koordiniert auf Basis einer Einproduktstrategie durchzuführen. Dazu wurde mit Ministerratsvortrag vom 10. Juli 2001 das Bundeskanzleramt mit der Durchführung des Projektes "ELAK im Bund (EiB)" beauftragt.

Der Projektplan sah die Vorbereitungsarbeiten zur ELAK-Einführung inklusive einer Ausschreibung des ELAK und Evaluierung des Betreibermodells vor. Am 4.1.2003 wurde die Ausschreibung, geleitet von der Bundesbeschaffungs-GmbH, abgeschlossen und der ARGE-ELAK, einer Bietergemeinschaft aus Bundesrechenzentrum-GmbH, IBM und Fabasoft, der Zuschlag erteilt. Im Februar 2002 wurde dann eine bundesweite Ausschreibung für ein einheitliches ELAK-System durchgeführt. Im November 2002 wurde dann mit der Umsetzung in den Bundesministerien begonnen. Der endgültige Rollout erfolgte schließlich 2004.

Der ELAK löst also – wie ich bereits ausgeführt habe – den Papierakt als Original ab, der Einsichts- und Schriftverkehr zwischen den Ressorts findet weitgehend auf elektronischem Weg statt, wobei sich dadurch die Laufzeiten der Verwaltungsprozesse stark verkürzen. Eine eventuelle Ausweitung auf nachgeordnete Dienststellen ist dabei konzeptionell

²²⁹ Vgl. Büroordnung 2004, S. 5 ff.

möglich, war aber nicht Gegenstand des Projektes "ELAK im Bund" (die Finanzämter arbeiten z.B. nicht mit ELAK, was mir auch in den Gesprächen im BMF bestätigt wurde (**Interview v. 2.2.2009**); dies ist deshalb nicht der Fall, weil die Sachbearbeiter in den FÄ ohnehin spezifische Lösungen für die Steuerakten brauchen, ELAK hätte dort also keinen "Mehrwert" gebracht, Interview **v. 10.2.2009**)²³⁰.

Im Bereich der Verwaltungsorganisation bedeutete die Einführung des ELAK m.E. einerseits einen gewissen "Machtverlust" für die Kanzleistellen, denn durch die Dezentralisierung der Kanzleitätigkeiten gaben diese die totale "Kontrolle" über den Akt auf und der Zugriff auf Akten wurde zu den einzelnen Arbeitsplätzen hin verlagert²³¹. Eine weitere Konsequenz der ELAK-Einführung war die entstandene Möglichkeit der formfreien Behandlung von rechtlich nicht relevanten Geschäftsfällen²³²; darüber hinaus stellte das ELAK-Konzept nicht nur eine Grundlage für weitere Ausschreibungen und Evaluierungen dar, sondern auch die Basis für die Softwareentwickler zur Konzipierung von ELAK-Standardprodukten. Dies alles sollte sowohl für die öffentliche Verwaltung als auch für die IT-Branche zur positiven Entwicklung von Standardsoftware für ELAK-Systeme beitragen²³³. Die Verwaltungsmitarbeiter bekamen mit ELAK zwar ein "modernes Werkzeug in die Hand", die genaue und präzise Kenntnis der

²³⁰ Vgl. "ELAK im Bund" auf www.digitales.oesterreich.gv.at

²³¹ Die Suche nach betreffenden Akten dauerte früher ca. 2 Tage, jetzt liegt diese im Sekundenbereich; im Vergleich 2001-2005: Aktenbearbeitungszeit lag bei 21,5 Tagen, durch Entfall der Botendienste ist sie auf 8, 9 Tage gesunken; für einen Dienstreiseantrag z.B. brauchte man früher 2 Tage, jetzt nur mehr 15 min. Die Kanzleien wurden zu Expedit- und "Scanstellen" für die Digitalisierung und Verschickung von Dokumenten (**Gespräch mit Hr. Schlichting v. 19.3.2009**).

²³² Vgl. Ledinger, Roland, Von der Karteikarte bis zum "Elektronischen Akt (ELAK)" in: Traunmüller, Roland/Taudes, Alfred (Hg.): Von der Verwaltungsinformatik zum E-Government, FS für Arthur Winter zum 60. Geburtstag, Wien, 2004, S. 195.

Verwaltungsabläufe wurde aber zur Herausforderung, die im Wissen um die Wechselbeziehungen zwischen elektronischgestützten und manuellen Arbeitsabläufen liegt; dies zeigt sehr deutlich die "Präambel" der Büroordnung, weshalb ich aus Gründen der augenscheinlichen Darstellung zu einem längeren Zitat "greife":

*"[...] Umgekehrt kann aber auch eine **unzureichende Nutzung der Möglichkeiten der Büroordnung die Arbeit deutlich behindern** – und das beim elektronischen Akt mehr als im herkömmlichen Aktensystem: Unklare Vorschriften können eine Erledigung ebenso stoppen wie ein sorgloser Umgang mit der Terminverwaltung; Bearbeitungen und Genehmigungen haben sich präzise **nach den Zuständigkeiten zu richten**, ansonsten werden mit hoher Geschwindigkeit und minuziöser Nachvollziehbarkeit chaotische Zustände herbeigeführt; die Bedeutung der Begriffe, mit denen er das System steuert, muss jedem Anwender vollständig klar sein, weil damit seine Aufträge sofort und kompromisslos umgesetzt werden. **Die Technik zwingt hier, wie vielfach, zu Präzision und zur fehlerlosen Beherrschung der Regeln** – dann und nur dann ist sie nützlich."*; weiter heißt es in der Einleitung zur genannten Büroordnung entsprechend

*"Der ELAK wird daher eine **genauere Kenntnis der Büroordnung und der auf sie gestützten ressortinternen weiteren Regelungen** verlangen, als dies in der Vergangenheit bei der Kanzleiordnung der Fall war. Im Interesse der Verwaltungsabläufe und damit im Interesse der Bürgerinnen und Bürger ebenso wie der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird es sich aber lohnen, diese Kenntnis und den **Umgang mit den Regeln zu perfektionieren.**"²³⁴.*

²³³ Vgl. Ledinger, Roland, Von der Karteikarte bis zum "Elektronischen Akt (ELAK)" in: Traunmüller, Roland/Taudes, Alfred (Hg.): Von der Verwaltungsinformatik zum E-Government, FS für Arthur Winter zum 60. Geburtstag, Wien, 2004, S. 198.

²³⁴ Vgl. Büroordnung 2004, S. 7 ff.

Aber noch etwas entscheidendes geht aus diesen Zeilen hervor (dazu habe ich bereits die relevanten Stellen im obigen Zitat hervorgehoben): Sich "nach Zuständigkeiten richten", "Beherrschung der Regeln" üben, "Umgang mit Regeln perfektionieren", etc. Die Technik stützt also hier ganz eindeutig die bereits bestehenden bürokratischen Strukturen, ja sie verlangt ausdrücklich die noch bessere Kenntnis der "ressortinternen weiteren Regelungen". Darüber hinaus stellte sich für mich die Frage nach den Mitarbeitern, die bislang physisch die Akten transportierten (sog. "Aktenboten") und nach der ELAK-Einführung diese Tätigkeit nicht mehr ausführen konnten; dazu mein Interviewpartner im BMF: "...früher gab es für jede Sektion eigene Kanzleien, die nun zu einer Kanzlei zusammengefaßt worden sind, es ist etwas "verschlankt" worden, **man hat auch überlegt, welche Mitarbeiter/innen im Zuge der Verschlinkung der Kanzleien in anderen Bereichen eingesetzt werden können.** Die Kanzleien sind also zusammengefaßt worden, wodurch sich jetzt z.B. auch im Bereich der Poststelle gegenseitig unterstützen können. Die Poststelle wird aber trotz ELAK weiter benötigt, weil jeder Akt, der "nach außen geht" über die Poststelle abgefertigt wird, sprich die Poststelle schickt die Erledigung dann selbständig hinaus; ich brauche als Referent also **nichts mehr ausdrucken und händisch unterschreiben, sondern es sind alle Dokumente elektronisch im Akt verfügbar.** Wenn die Genehmigung da ist und der Akt kommt zur Poststelle, dann werden die Dokumente ausgedruckt und verschickt bzw. per E-Mail versendet..." (**Interview v. 2.2.2009**). Ich habe entsprechende Passagen im Originalzitat hervorgehoben, denn zweierlei ist hier wichtig: Einerseits kam im Zuge der ELAK-Einführung nicht zu Kündigungen von Mitarbeitern, diese wurden vielmehr woanders "untergebracht" bzw. wurden Pensionierungen nicht mehr nachbesetzt, etc. Dies bestätigte mir auch der Interviewpartner aus der IT-Sektion (**Interview v. 10.2.2009**), daß die Mitarbeiter umgeschult wurden und es keine Entlassungen gegeben hatte (übrigens auch nicht im Zuge der allgemeinen Finanzreform)²³⁵.

²³⁵ Die Personalreduktion in den Kanzleien betrug ca. 68%, das Personal wurde vielmehr umgeschult, weil Aktenboten eben obsolet geworden sind; auch Höhereinstufungen wurden

Der andere Aspekt ist, daß die Einführung neuer Technologien, vornehmlich der elektronischen Kommunikationsmittel immer wieder auch die Diskussion über das "papierlose Büro", Personalreduktionen durch stärkere Technologisierung, etc. aufkommen ließ. Wie *Brinckmann/Kuhlmann*²³⁶ ausführen, ergeben sich bei näherer Betrachtung durchaus ambivalente Leitbilder in bezug auf Erwartungen, die an die Informationstechnik gestellt werden, wie z.B. das Leitbild der Informationstechnik als "Jobkiller": Erwartung an die Informationstechnik, diese brächte schnelle Einsparungen, wurde nur gelegentlich eingelöst und konnte angesichts des Aufgabenwachstums nicht in Personalreduktion umgesetzt werden; trotz Probleme bei der Zurechnung von Rationalisierungsfolgen bleibt dennoch die Erwartung, neue Technik steigere nicht nur die Qualität der Verwaltungsleistung, sondern auch die Menge der bewältigbaren Arbeit aufrecht; damit setze der Technikeinsatz Mittel frei, die sich als Rationalisierungsgewinn abschöpfen oder bei Aufgabenwachstum zur Steigerung der Arbeitsfähigkeit der Verwaltung beliebig einsetzen lassen würden. Erwartungen werden also nicht direkt an die Potentiale der Informationstechnik geknüpft, sondern eher an die durch Rationalisierung, durch Effizienzsteigerung freigemachten Ressourcen, d.h. der Zuwachs an Problembewältigungsfähigkeit wird nicht aus dem Einsatz der Technik, sondern aus dem Einsatz der gewonnenen Ressourcen an geeigneter Stelle erwartet.

Was das Leitbild des "papierlosen Büros betrifft, so gab es die Erwartung, das neue Medium, das das Papier ersetze trägt bei zur Effektivitätssteigerung, denn der Zugriff und die Verarbeitung von Informationen sind nicht an Raum und Zeit gebunden. Die Verarbeitung der umfassend verfügbarer Informationen könnte dann ohne

durchgeführt. "ELAK" schaffte schließlich ein neues Berufsbild der "Teamassistentz" (Gespräch mit Hr. Schlichting v. 19.3.2009).

²³⁶ Vgl. Brinckmann, Hans/Kuhlmann, Stefan: Computerbürokratie. Ergebnisse von 30 Jahren öffentlicher Verwaltung mit Informationstechnik, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1990, S. 15 ff.

Medienbruch die technischen Potentiale der Informationstechnik einsetzen, denn die zeitraubende und fehleranfällige Datenerfassung sowie Parallelität von Bildschirm- und Aktenarbeit entfielen; Informationstechnik hebt also auf oder reduziert zumindest alle Hemmnisse, die mit Papier und Akten verbunden sind; darüber hinausgehend setzt es aber auf Informationstechnik an Stelle des papierernen Informationsträgers und damit auf beliebige Verfügbarkeit, Verarbeitbarkeit und Kommunikationsfähigkeit von Informationen – basierend eben auf ganz spezifischem technischen Potential. Aus den Aussagen meiner Interviewpartner dieses Thema betreffend, ging ja auch hervor, daß man eher vom "papierarmen" Büro²³⁷ sprechen müßte: "*...Also ich glaube es ist ein "papierarmes Büro"; früher hat es einen ausgedruckten Papierakt gegeben, der herumgereicht wurde, jetzt besteht etwas die Gefahr, daß jeder vom Akt Betroffene für sich die Inhalte des Aktes ausdruckt, der Akt also öfters ausgedruckt wird..Man müßte einfach nachfragen, wie sich die Papierkosten entwickelt haben...*" (**Interview v. 2.2.2009**). Was das Ausdrucken von Unterlagen/Dokumenten angesichts der Existenz des elektronischen Aktes betrifft, so sagte mein Gesprächspartner: "*[...] unsere Strategie ist natürlich, Papier zu sparen. Man soll sich genau überlegen, muß ich es jetzt wirklich ausdrucken, auch im Sinne des Umweltschutzes, etc. Vielleicht reicht es ja, sich die Inhalte am Bildschirm anzuschauen. In vielen Fällen wird ein Lesen/Bearbeiten am Bildschirm durchaus möglich sein...*" (**Interview v. 2.2.2009**); aus den Gesprächen ging auch hervor, daß es durchaus Unterschiede zwischen den Abteilungen des BMF in der Handhabung des elektronischen Aktes

²³⁷ In der Vergangenheit wurden sog. Handarchive angelegt und Kopien angefertigt, weil man Akten bei der Hand haben wollte bzw. mußte; dies gibt es zwar nicht mehr, aber E-Mails werden nach wie vor ausgedruckt; was die Papierersparnis betrifft, so gibt es lt. BKA eine Reduktion des Printvolumens um ca. 45%, im BMF wiederum keine Reduktion; dafür ist seit 2004 im BMF ein Rückgang des Aktenvolumens um 24% zu verzeichnen, und zwar aus Gründen des stärkeren E-Mail-Einsatzes und daraus resultierender Konzentration auf das "Erzeugen" lediglich dokumentationswürdiger Akten (Gespräch mit Hr. Schlichting v. 19.3.2009).

gibt, v.a. was die Intensität der Bearbeitung von Geschäftsfällen betrifft²³⁸.

Weitere interessante Aspekte im Zusammenhang mit der Einführung neuer IuK-Technologien sind einerseits die Veränderungen im traditionellen Verwaltungshandeln, andererseits die doch vorhandenen "Widerstände" und "Skepsis" der Mitarbeiter, darüber hinaus aber auch die Einflüsse auf die Ressortkommunikation; so hat auf meine Frage nach dem Einfluß des ELAK-Einsatzes auf die Hierarchie der Verwaltung folgendes gesagt: *"...Also der ELAK setzt die Hierarchie nicht außer Kraft, nach wie vor muß man sich überlegen, wem schreibe ich Akte vor, wer ist zuständig, wer bekommt den Akt zur "Freigabe", wer zur Information, etc. Natürlich steigert der ELAK die Transparenz, tendenziell, weil es leicht ist, betroffene Mitarbeiter/innen in den Aktenlauf "hinzuzufügen" (gemeint ist hier ein "Hinzufügen" des Empfängers des Aktes), was wir auch tun z.B. durch die regelmäßige Integration der AssistentInnen der Sektionsleiter im Aktenlauf. Dies erleichtert die Kommunikation und steigert die Transparenz von Dingen; aber natürlich die Hierarchie setzt es nicht außer Kraft..."* (**Interview v. 2.2.2009**).

Erinnern wir uns hier an die Formulierungen in der Präambel der Büroordnung 2004: Die Zuständigkeiten müssen (noch) präziser befolgt werden (als bisher, angesichts neuer technischer Entwicklungen), man muß sich also nach Hierarchien richten, etc.; ganz

²³⁸ Ich habe hier auch die Frage nach den ergonomischen bzw. gesundheitlichen Risiken des doch öfteren Lesens am Computer (viele Dokumente über mehrere Seiten, etc.); dazu NN im obigen Interview: "...Da bin ich weniger betroffen, weil von mir hauptsächlich Akten "weggehen", so viel Beilagen, etc. gibt es da nicht, es sind vielleicht ein paar Angebote von Trainern oder andere Unterlagen, oder na gut, ja Strategiepapiere gehen auch in die Beilage rein...ja es ist mehr am Bildschirm anzuschauen...". In Konfrontation mit anderen Aussagen (siehe oben) sieht man, daß z.B. Belastung für die Augen, etc. mit dem Streben nach Effizienz des Ressourcenverbrauchs erkaufte wird; daß mehr gedruckt wird bestätigte mir auch von der IT-Sektion, indem er meinte, daß v.a. viele Arbeitsunterlagen ausgedruckt werden, aber ansonsten man doch bequem mehrere

klar geht daraus hervor, daß hier die Technik die bürokratischen Abläufe unterstützt, ja sie sogar verstärkt (man muß die Regeln, etc. noch besser beherrschen; dies sagte auch mein Interviewpartner: "...*ich muß mich an die Regeln halten, muß wissen wie ein "Votum" ausschaut, wie eine "Erledigung" ausschauen muß...*")²³⁹.

Andererseits haben die neuen Technologien Konsequenzen für die interne Ressortkommunikation: "...*wir stimmen viele Inhalte einfach per Mail (ab), das Mail ist also für die alltägliche Abstimmung extrem wichtig; bei bedeutenden Vorhaben, auf jeden Fall wenn z.B. Geld im Spiel ist, oder eine offizielle Beauftragung notwendig ist bzw. jedes offizielle Schreiben, wird der ELAK angewendet; oft ist es auch so, daß etwas per Mail abgestimmt wird und das Ergebnis kommt in den ELAK und wird somit "veraktet", also da dient es im nachhinein zur Dokumentation...*" (**Interview v. 2.2.2009**).

Wir sehen also, daß Email eine große Rolle in der internen Ressortkommunikation spielt, aber der Umgang damit an "verwaltungskulturelle" Gepflogenheiten (wie z.B. Führungsstil, "informeller" Umgang mit Hierarchien, etc.) gebunden ist; Vieles wird auch "informell" abgestimmt, der elektronische Akt dient im nachhinein lediglich der Dokumentation, etc.²⁴⁰.

Zum Thema "Widerstände" der MitarbeiterInnen befragt (hier interessierten mich v.a. die Schwierigkeiten der älteren Mitarbeiter mit den neuen Kommunikationstechniken), gab mein Interviewpartner zu

Seiten lesen kann, und zwar durch die Anwendung der 17-Zoll-Monitore (geplant ist zum besseren Lesen am Bildschirm aber die Anschaffung von 21-Zoll-Monitoren (**Interview v. 10.2.2009**).

²³⁹ Ein "Votum" ist ein Aktenvermerk über Umstände, die lediglich den internen Betrieb eines Bundesministeriums betreffen (vgl. § 2 (7) 3 der Büroordnung 2004); mit "Erledigung" ist z.B. eine "Reaktion auf ein eingegangenes Schriftstück gemeint (vgl. § 2 (4) f der Büroordnung 2004).

²⁴⁰ Daß die Kommunikation per E-Mail sehr wichtig geworden ist, bestätigte mir auch Hr. Schlichting vom BMF: Man kommuniziert nicht nur verstärkt innerhalb des Ressorts miteinander, sondern auch mit den EU-Gremien; auch sog. Blackberrys®-Mobiltelefone sind im Einsatz, die einen Zugriff auf den Ministeriumserver, elektronische Kalender, etc erlauben, aber auch eine

Protokoll: "...Also, ich muß sagen, es gibt sicher noch Gegner davon, diese wird es immer geben, auch die bestehende Altersstruktur unserer Belegschaft ist im Zuge einer verstärkten Technologisierung bei uns sicher ein Thema (auf meine Bemerkung hin, daß "ältere" Mitarbeiter sicherlich größere Widerstände gegen neue Technologien entwickeln würden), wir haben durchschnittliches Alter von rund 46 Jahren, das ist sicherlich ein "kritischer" Wert für das Personalmanagement, kritische Rückmeldungen wird es bei großen Neuerungen aber immer geben – gerade in der öffentlichen Verwaltung. Wir haben es damals auch gespürt, als wir 2001 das MbO-System ("Management by Objectives") eingeführt haben, also Führen über Zielvereinbarungen; der ELAK selbst ist ein komplexes IT-Tool, – das muß man schon berücksichtigen. Und es bestanden zu Beginn sicherlich auch Ängste, was denn passieren würde, wenn man etwas falsch macht..." (**Interview v. 2.2.2009**). Was hier auch angesprochen wurde, sind die "psychologischen" Hürden, die es zu überwinden gilt, denn den Akt hält man jetzt nicht mehr in der Hand, wie früher; das hat natürlich Auswirkungen auf das "Druckverhalten" der Unterlagen: Mit dem "Ausgedruckten" will man sich gewissermaßen absichern gegen Verluste, etc.²⁴¹.

ELAK hat aber auch Veränderungen im Bereich "Mitarbeiterverantwortung" mit sich gebracht, denn seit der Einführung muß der Mitarbeiter auch mehr Verantwortung tragen, muß "...vielleicht jetzt auch mehr selber machen als Sachbearbeiter, früher hat das Sekretariat alles vorbereitet und man hat die Inhalte unter Umständen nur mehr in den Akt gegeben und unterschrieben, jetzt macht den ELAK der Sachbearbeiter selbst, da er den ELAK-Prozess selbst initiiert und definiert..." (**Interview v. 2.2.2009**).

Interessant erschien mir auch die Tatsache, daß bei der Mitarbeiterbefragung durch das BMF (**Interview v. 17.10.2008**) keine

ständige Erreichbarkeit ermöglichen. Diese Tatsache empfand mein Gesprächspartner als eine negative Begleiterscheinung der neuen Technologien (Interview v. 19.3.2009).

²⁴¹ Dies bestätigten mir auch immer wieder StudentInnen aus dem Forschungspraktikum zum Thema "Strukturwandel der Verwaltung...", die selbst Mitarbeiter versch. Ressorts waren.

Fragen bezüglich des ELAK gestellt wurden; dazu meinte mein Interviewpartner: "*...Es ist kein großes Thema mehr, es gab Widerstände bei der Einführung, im Moment ist es nicht das große Thema, es ist schon 3 Jahre, 4 Jahre her... ich glaube, es verebbt auch dieser Widerstand; Fragen wurden diesbezüglich nicht gestellt, weil es kein klassisches OE/PE-Thema, also Organisationsentwicklung- und Personalentwicklungsthema, wir haben eine Frage gestellt über die Arbeitsmittel, usw. und ob die Informationen, die man für die tägliche Arbeit braucht, zur Verfügung stehen, so in diese Richtung, aber ELAK ist für uns ein Werkzeug, nicht mehr und eine Evaluierung müßte dann eher von der IT-Sektion²⁴² ausgehen, wir sehen uns da als Nutzer.*" **(Interview v. 2.2.2009).**

Zum Thema der zukünftigen Entwicklungen im Bereich des elektronischen Aktes ist zu sagen, daß man sich gegenwärtig in einer "Optimierungsphase" befindet: Die anfänglich hohen Erwartungen, die an den ELAK gestellt wurden, haben dazu geführt, daß viele Funktionen nicht genutzt/gebraucht wurden; deshalb wird es zur Optimierung und Vereinfachung des ELAK kommen, er wird "schlanker" werden. Dazu werden ev. neue Ausschreibungen notwendig, um eine "einfachere" Version zu etablieren. Generell hat man – zumindest auf BKA bezogen – festgestellt, daß es im Ressort doch zu viel Technik gibt, sodaß es deshalb die Tendenz zum "Abspecken" gibt **(Gespräch mit Hr.**

²⁴² ELAK bringt also größere Flexibilität mit sich, die Mitarbeiter können die Arbeitsprozesse flexibler gestalten, die Suche ist leichter geworden und es gibt sog. "Workflow-Musterprozesse, die die Verwaltungsarbeit erleichtern; ELAK wird zwar nicht zur Kontrolle der Mitarbeiter eingesetzt und es erfolgt auch keine wie immer geartete Outputmessung, aber der Unterschied zu früheren Zeiten ist doch der, daß Akten in der Vergangenheit in "Verstoß" geraten konnten (terminus technicus), wogegen jetzt ein "Rückstandsausweis" auf Knopfdruck möglich ist, d.h. man weiß ganz genau, wo sich der Akt aktuell befindet; die Mitarbeiter sind auch angehalten, 2,3 Mal am Tag im ELAK den Fortschritt der Aktenbearbeitung zu verfolgen (Gespräch mit Hr. Schlichting v. 19.3.2009).

WUKITS, BKA, Abt. I/13 – E-Government, Programm, Projektmanagement, "ELAK", v. 19.3.2009)²⁴³.

8. E-Government und NPM – ein Zusammenspiel?

Bis jetzt habe ich dargelegt, wie sich die Informatisierung innerhalb der öffentlichen Verwaltung entwickelt hat und versucht zu beschreiben, welche Dimensionen/Konsequenzen die Einführung der Technik im allgemeinen und der neuen IuK-Technologien (E-Government) im besonderen im Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen hatte. In nachfolgenden Ausführungen werde ich mich v.a. auf die Darstellung des Zusammenspiels zwischen E-Government und New Public Management (NPM) konzentrieren, um zu zeigen, welche neuen Tendenzen (hier auch am Beispiel des BMF) Platz greifen.

8.1. New Public Management (NPM) zur Einführung

Der Ordnung halber soll gesagt werden, daß NPM zahlreiche länderspezifische Ausprägungen hat und als "Reformbewegung" (deshalb auch keine einheitliche Theorie) viele unterschiedliche reformatorische Wellen seit den 1980er Jahren, ausgehend von den angelsächsischen Ländern wie USA, Großbritannien oder Neuseeland, auch in anderen europäischen Ländern verursacht hat. Zunächst ist es aber notwendig, sich in der Begriffsbestimmung des "Public Management" zu versuchen, denn offensichtlich handelt es sich bei NPM um dessen "neue" Variante²⁴⁴. Bevor man also das Neue Öffentliche Management (das wäre gleichzeitig die deutsche Schreibweise des NPM)

²⁴³ Dieses Gespräch fand in den Räumlichkeiten des BKA im Beisein von Hr. Schlichting vom BMF (nachdem letzterer dort ein Treffen, aufgrund der doch notwendigen Koordination mit dem Bundeskanzleramt betreffend ELAK-Agenden, arrangiert hatte).

²⁴⁴ Vgl. Reichard, Christoph/Röber, Manfred: Konzept und Kritik des New Public Management, in: Schröter, Eckhard (Hg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven, Leske + Budrich, Opladen, 2001, S. 371.

betrachtet, soll an dieser Stelle kurz erwähnt werden, was "Public Management" bedeutet. Dieses bezieht sich auf einzelne Institutionen des öffentlichen Sektors und ihre Beziehungsgeflechte, wobei sich das Forschungsinteresse auf zielorientierte Gestaltung und Steuerung von Organisationen des öffentlichen Sektors richtet; damit ist Public Management ein Teilbereich der allgemeinen Managementlehre, die als interdisziplinärer Gegenstand, für die Analyse die Erkenntnisse solcher Wissenschaftsdisziplinen wie Rechtswissenschaft, Betriebswirtschaftslehre aber auch Politikwissenschaft heranzieht²⁴⁵.

Beim New Public Management handelt es sich im allgemeinen um einen Oberbegriff für Bewegungen zur Modernisierung des öffentlichen Sektors, wobei es auch zahlreiche nationale Ausprägungen gibt: in Deutschland ist es das "Neue Steuerungsmodell" (NSM), in Österreich und in der Schweiz wiederum die sog. "Wirkungsorientierte Verwaltungsführung" (WOV)²⁴⁶. NPM ist ein Konglomerat von Maßnahmen, die eine betriebswirtschaftliche Interpretation des Verwaltungshandelns ermöglichen sollen. Dabei wird dieses Bündel an Managementinstrumenten v.a. mit Auslagerungen, Privatisierungen, Deregulierung bzw. Dezentralisierung von Verwaltungseinheiten gleichgesetzt. Es geht dabei u.a. um Einführung von Wettbewerbselementen in die Verwaltungstätigkeit. Seine Rechtfertigung findet NPM v.a. in der sich seit den 1980er Jahren abzeichnenden ökonomische Krise, die zu einer Finanzierungskrise öffentlicher Haushalte führte; deshalb also der Ruf nach "schlanker Verwaltung". Mit der fortschreitenden Globalisierung wurde auch immer lauter die Debatte um Verbesserung ökonomischer

²⁴⁵ Vgl. Reichard, Christoph/Röber, Manfred: Konzept und Kritik des New Public Management, in: Schröter, Eckhard (Hg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven, Leske + Budrich, Opladen, 2001, S. 372.

²⁴⁶ Vgl. Schedler, Kuno/Proeller, Isabella: New Public Management, 3. vollständig überarb. Aufl., Haupt, Bern-Wien [u.a.], 2000, S. 5.

Standortbedingungen (denn Modernitätsrückstand im internationalen Wettbewerb bedeutet Standortnachteile).

Unter dem Stichwort der "Bürokratie- und Politikverdrossenheit" werden einerseits die Unzufriedenheit mit öffentlichen Leistungsangeboten innerhalb der Gesellschaft, andererseits genereller Glaubwürdigkeitsverlust der politischen Mandatsträger; deshalb genießen die politischen Programme steigende Popularität, die auf die Verringerung der Staats- bzw. Abgabequote abzielen. Unterstützung findet die NPM-Reformstrategie also durch den gesellschaftlichen Wandel im Sinne beobachtbarer Verdrängung traditioneller Pflicht- und Akzeptanzwerte zugunsten von Partizipationswünschen und individualistischen Selbstentfaltungswerten. Die Verwaltung steht so einer immer anspruchsvolleren Bürgerschaft gegenüber und kann sich immer weniger auf traditionale Legitimationsgründe berufen²⁴⁷. Dabei sollen die beiden Grundlegitimationsgründe der staatlichen Existenz (und somit auch der öffentlichen Verwaltung, R.T.), nämlich die demokratische und rechtsstaatliche Legitimation, um einen weiteren Grund ergänzt werden: Wirkungsorientierung als Legitimationserfordernis, d.h. Legitimation aufgrund ihrer Wirkung auf die Gesellschaft²⁴⁸.

NPM hat zwei grundlegende Ausrichtungen in seinem Grundkonzept: In der *Makro*dimension handelt es sich um Neukonzeption des öffentlichen Sektors im Sinne einer Begrenzung der Aufgabenerfüllung ("Kernaufgaben"); außerdem gehört dazu sowohl die Binnenperspektive, d.h. die Beziehungen zwischen den einzelnen Verwaltungsebenen, als auch die Außenperspektive, d.h. die

²⁴⁷ Vgl. Schröter, Eckhard/Wollmann, Hellmut, New Public Management in: Bernhard Blanke/Stephan von Bandemer/Frank Nullmeier/Göttrik Wewer (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. völlig überarb. und erw. Aufl., Wiesbaden, 2005, S. 63 f.

²⁴⁸ Vgl. Schedler, Kuno/Proeller, Isabella: New Public Management, 3. vollständig überarb. Aufl., Haupt, Bern-Wien [u.a.], 2000, S.8.

Beziehungen zwischen den Verwaltungsstellen und deren Adressaten sowie die diesbezüglichen Fragen der politischen Steuerung (die Fragen der Außenbeziehungen werden auch diskutiert unter dem Begriff "Public Governance"). In seiner *Mikrodimension* intendiert NPM eine Reform der internen Verwaltungsführung, d.h. Ablöse tradierter bürokratischer Strukturen durch neue Formen der Leistungsorganisation mittels privatwirtschaftlicher Instrumente²⁴⁹.

8.1.1. Der Grundgedanke des NPM

New Public Management will den ideologischen Antagonismus zwischen zwei grundsätzlichen Staatskonzeptionen überwinden: Einerseits der des Sozialstaates (dessen expansive Entwicklung für die 60er/70er Jahre konstatiert wird) und andererseits der des Neoliberalismus, das v.a. durch die Blütezeit der Privatisierungen der 80er/90er Jahre charakterisiert wird. Die grundlegenden politischen Merkmale des neoliberalen Staatskonzeptes sind eine radikale Privatisierung und Ökonomisierung auch der staatlichen Aufgabenbereiche; das Konzept der marktwirtschaftlichen Wahrnehmung der staatlichen Organisation beruht dabei auf der Garantie der Wirtschaftsfreiheit durch den sich selbst auf die sog. "Kernaufgaben" konzentrierenden Staat. Die Zielsetzung des neoliberalen Staatsgedankens ist es, eine Konkurrenzwirtschaft zu etablieren; demgegenüber ist der Sozialstaat in seiner normativ-distributiven Leitlinie im Sinne des Solidaritätsgedankens bestrebt, über staatliche Eingriffe einen gesellschaftlichen Ausgleich sozialer Unterschiede zu gewährleisten. Es geht also um ein modernes Verständnis der öffentlichen Verwaltung auch im Sinne der Steuerung des öffentlichen Sektors; So will NPM anstelle der bisherigen formalen (durch Ziel- bzw. Konditionalprogrammatik gekennzeichneten Gesetze) Steuerung die

²⁴⁹ Vgl. Schröter, Eckhard/Wollmann, Hellmut, New Public Management in: Bernhard Blanke/Stephan von Bandemer/Frank Nullmeier/Göttrik Wewer (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. völlig überarb. und erw. Aufl., Wiesbaden, 2005 S. 64.

Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente des neuen Managerialismus.

Der Ausgangspunkt der weiteren Argumentation ist die Tatsache, daß sich auch die Verwaltung dem marktwirtschaftlichen Wettbewerb stellen muß und zwar aus verschiedenen Gründen: da ist zunächst einmal ein gesellschaftlicher Wandel in Richtung Informations- und Konsumgesellschaft, der mit einer Individualisierung und Entsolidarisierung einhergeht; darüber hinaus bedeutet der massive Einsatz der neuen IKT eine Vermehrung und grundsätzliche Verfügbarkeit von Datenmengen, womit die Hierarchie und Spezialistentum der Verwaltung alter Prägung an Bedeutung verlieren. Deshalb - so wird argumentiert - ist die Einführung von Managementformen notwendig, um die Wirkungen des Verwaltungshandelns besser kontrollieren zu können (wohl im Interesse des Marktes, Anm. des Autors). Angesichts solcher Entwicklungen sind Parlamente als Zentren der politischen Meinungsbildung überfordert und müssen Agenden an die Verwaltung delegieren, womit die Verwaltung dadurch eine entscheidende Rolle im Bereich des Meinungsbildungsprozesses erlangt. Außerdem bleiben ihr trotz des Legalitätsprinzips als Handlungsmaxime Ermessensspielräume, die mit persönlichen Werthaltungen erfüllt werden (Verwaltung prägt als Teil des gesellschaftlichen Systems sehr wohl die gesellschaftlichen Grundhaltungen)²⁵⁰.

8.1.2. Theoretische Konzepte des NPM

Der Ausgangspunkt ist der seit den 1980er Jahren immer stärkerer Vormarsch *ordoliberal*er und *neo-konservativer* Politiken (in den anglo-amerikanischen Ländern: Thatcherismus bzw. Reagonomics genannt)

²⁵⁰ Vgl. Schedler, Kuno/Proeller, Isabella: New Public Management, 3. vollständig überarb. Aufl., Haupt, Bern-Wien [u.a.], 2000, S. 19 ff.

mit dem Ziel des Staatsabbaus um ideologischer Motive und Machtkalkülüberlegungen willen; eine wissenschaftliche Untermauerung – v.a. seiner ordnungspolitischen Dimension – erfuhr die NPM-Reformbewegung durch theoretische Ansätze des Public Choice, der Neuen Institutionenökonomik sowie des eher pragmatischen - an privatwirtschaftlicher Vorgehensweise orientierten - Managerialismus.

"Public Choice"-Ansätze entstammen der Mikroökonomik, die rationale, nutzenmaximierende Individuen in den Vordergrund stellt; diese handeln nach eigenen Präferenzen, die am Nutzenkalkül ausgerichtet sind. Insgesamt zeichnet dieser Ansatz ein pessimistisches Bild von der Funktionsweise des politisch-administrativen Systems und wirft ihm "Politikversagen" vor: Strukturelle Defizite gehen mit Wohlfahrtsverlusten einher, weil viele individuelle Bedürfnisse der BürgerInnen aufgrund fehlender Wahlmöglichkeiten innerhalb des öffentlichen Sektors nicht berücksichtigt werden; deshalb plädiert Public Choice für den Entzug vieler Regelungsmaterien der öffentlichen Verwaltung und für deren private Aufgabenerledigung. Der Grund: Der öffentliche Sektor verhält sich aus eigennützigen Beweggründen einerseits budgetmaximierend und andererseits ist er auf der Anbieterseite Dienstleistungsmonopolist, auf der Nachfrageseite steht er der Regierung als nur einem Abnehmer gegenüber (deshalb wird hier die Marktunvollkommenheit vorgeworfen).

Neue Institutionenökonomik basiert wiederum auf der Transaktionskostenanalyse, Prinzipal-Agent-Theorie und Theorie der Verfügungsrechte ("Property-Rights"-Theorie): Neben Produktionskosten gibt es auch Transaktionskosten, die aus Durchsetzung von Eigentumsrechten, der Informationsbeschaffung, etc. resultieren; allen Ansätzen ist gemeinsam, dass sie die Austauschbeziehungen der öffentlichen Verwaltung auf eine neue Basis stellen wollen, und zwar im Sinne von Kontrakten, die zwischen einem Auftraggeber ("Prinzipal")

und einem Auftragnehmer ("Agent"), abgeschlossen werden. Dabei wird eine effektive Ergebnissteuerung angestrebt, die z.B. Entscheidungen über die sog. "Leistungstiefe" (Eigenerstellung vs. Zukauf von Leistungen, "Make or Buy") erleichtern sollen, wobei auch Auslagerung vieler Bereiche an private Anbieter (PPP) angeregt wird.

Managerialismus betont im Sinne der Managementlehre die besondere Rolle der Führungskräfte (Manager), die durch ihre Managementqualifikationen zur Effizienzsteigerung beitragen sollen; gefordert wird dabei ein erheblicher Entscheidungsspielraum, der für den Erfolg einer Organisation maßgeblich ist. Die "Manager" werden durch eine Reihe von Instrumenten unterstützt, wie z.B. Controlling. Managementlehre stellt ab auf eine strikte Trennung zwischen strategischer Rahmenvorgabe und Kontrolle von politischer Seite und operativer Verwaltungstätigkeit (gefordert wird nichts anderes als Trennung zwischen Politik und Verwaltung) und neigt dabei zur technokratischen Zeit- und Mengenerfassung.

Einige kritische Punkte in Bezug auf NPM sind u.a. folgende: NPM blendet die Rolle der Verwaltung im Politik-Zyklus nach dem Bürokratie-Modell aus, denn wichtige Organisationsmaximen des Verwaltungshandelns werden nicht berücksichtigt (wie die Regelgebundenheit der bürokratischen Verwaltung); die Problematik der politischen Steuerung und den komplexen Verflechtungen zwischen einzelnen Ebenen der Verwaltungseinheiten wird im NPM nicht beachtet; außerdem widerspricht die vom NPM geforderte Trennung zwischen Politik und Verwaltung politikwissenschaftlichen Erkenntnissen, die eben die funktional sinnvolle Verschränkung beider Handlungsebenen betonen. Darüber hinaus wird der Markt als Regelungsinstanz überhöht:

Komplexe Interaktionen zwischen den gesellschaftlichen Akteuren lassen sich mit Marktmodellen eben nicht sinnvoll erfassen, etc.²⁵¹.

In vorliegender Arbeit interessiert v.a. der Aspekt des Verhältnisses zwischen E-Government und New Public Management in der Mikrodimension (siehe oben); deshalb erfolgt nachstehend zunächst die Beschreibung der neuen Ausrichtung der Informatisierung mit NPM sowie in der Folge eine Darstellung am Beispiel des Bundesministeriums für Finanzen (zu diesem Thema habe ich auch Gespräche im BMF geführt; dabei wurde v.a. Bezug auf relevante Elemente des "Managerialismus", wie z.B. Führungskräftemanagement etc. und im Sinne der "Institutionenökonomik" z.B. Kontraktmanagement, etc.).

8.2. Verwaltungsmodernisierung mit E-Government und NPM

Wie ich bereits ausgeführt habe, übte (und übt) der Einsatz der Informationstechnologien großen Einfluß – je nach dem jeweiligen Stand der Technik und der Intensität der Implementierung innerhalb der Organisation – auf die öffentliche Verwaltung aus. Während aber in den früheren Phasen der Verwaltungsautomation die Innensicht dominierte, d.h. der Einsatz der Technik als Unterstützung für die Massendatenverwaltung bzw. für die automatisierte Bewältigung von immer wiederkehrenden Routinefällen betrachtet wurde, zeichnet sich die neue Dimension der Informatisierung durch die Verwendung webbasierter und dialogfähiger IuK-Technologien aus; ohne also die Binnenebene des Verwaltungshandelns aufzugeben, kehren die IKT die Außenbeziehungen hervor und tragen zur (zumindest im Anspruch) gewissen "Öffnung" und Einbindung der äußeren Umwelt (Gesellschaftsakteure) bei (siehe z.B. "FinanzOnline" oder "Recruiting"-

²⁵¹ Vgl. Schröter, Eckhard/Wollmann, Hellmut, New Public Management in: Bernhard Blanke/Stephan von Bandemer/Frank Nullmeier/Göttrik Wewer (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. völlig überarb. und erw. Aufl., Wiesbaden, 2005, S. 73 f.

Portal des BMF für eine Online-Bewerbung). Der frühere Computereinsatz diente also in erster Linie der effizienteren Gestaltung der Verwaltungsabläufe; in der Phase der Informatisierung steht aber die Informationsgewinnung und weitere Informationserzeugung im Vordergrund. Die gegenwärtige Entwicklung zeichnet sich durch die beabsichtigte grundlegende Veränderung der bisherigen, traditionellen Abläufe und Strukturen der öffentlichen Verwaltung, gleichsam eine Transformation, eine Umstrukturierung mittels IKT, die an den Leistungen für die Bürger als Kunden gemessen wird. Die Verfügbarkeit von immer mehr Informationen auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung soll den Abbau vertikaler Hierarchien ermöglichen, und zwar im Sinne einer Verbesserung interner und externer Aktivitäten der Verwaltung²⁵². Die Übertragung der managementorientierten Rationalisierung im Sinne des NPM auf spezifische Verwaltungsrationalitäten stößt allerdings auf Hindernisse; wie manche Autoren zu Recht darauf hinweisen²⁵³, können sich v.a. Probleme in der organisatorischen Dezentralisierung und gleichzeitiger Notwendigkeit der Berücksichtigung des verpflichtenden, gesetzmäßigen Verwaltungshandelns ergeben. Darüber hinaus ist der Unterschied zwischen betriebswirtschaftlich geführten Unternehmen – mit der charakteristischen Selbstbestimmung bei Entscheidungen – und der normativen Bindung der öffentlichen Hand im Sinne des Legalitätsprinzips offensichtlich. Damit stößt hier die marktwirtschaftliche Reorganisation des öffentlichen Sektors an ihre Grenzen. Deshalb wurden ab ca. 2000 andere Pfade der Verwaltungsmodernisierung begangen: Einerseits kam es zu einer Transformation vom schlanken zum aktivierenden Staat²⁵⁴, oder anders

²⁵² Vgl. Schedler, Kuno/Proeller, Isabella: New Public Management, 3. vollständig überarb. Aufl., Haupt, Bern-Wien [u.a.], 2000, S. 229.

²⁵³ Vgl. Aichholzer, Georg/Schmutzer, Rupert: E-Government. Elektronische Informationsdienste auf Bundesebene in Österreich. Endbericht, Studie im Auftrag des BKA, Wien, Juli 1999, S. 65 ff.

²⁵⁴ Dahinter steht das Konzept einer "neuen Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft", das der Selbstregulierung Vorrang vor staatlicher oder hierarchischer Steuerung

gesagt, von Management zur Governance; andererseits zu einer Transformation des Neuen Steuerungsmodells (NSM) in E-Government. Dabei wird NSM nicht aufgegeben, vielmehr kommt es zur Änderung von Steuerungskonzepten im Hinblick auf die Gesellschaft, im Sinne eines Regierens auf Abstand²⁵⁵: Der Staat fordert größeres Engagement der Bürger, die zu Ko-Produzenten öffentlicher Güter werden sollen²⁵⁶.

8.2.1. Was ist "neu" an den neuen Technologien?

Die neuen IuK-Technologien sollen eine entscheidende Rolle in der umfassenden Reform der öffentlichen Verwaltung spielen, ja sie sollen der Motor der Staatsreform sein, zum Bürokratieabbau beitragen, etc. Die Erwartungen sind also groß. Es wurde bereits angedeutet, daß Elemente des E-Government einen Beitrag zur Öffnung der Verwaltung nach außen leisten können; warum gäbe es ohne sie keine Diskussion über Neue Steuerungsmodelle? Zum einen deshalb, weil sie zur Entgrenzung der digitalen Kommunikations- und Informationsverarbeitungsmöglichkeiten beitragen, die wiederum zur Globalisierung der Wirtschaft geführt haben und das macht die Abhängigkeit der Unternehmen von einer effizienten und effektiven Infrastruktur öffentlicher Verwaltungen offensichtlich. Deshalb sind auch

oder Aufgabenübernahme einräumt; im Verhältnis Staat zu Gesellschaft handelt es sich dabei um die Weiterentwicklung des Gedankens der Subsidiarität der katholischen Soziallehre, d.h. Begrenzung staatlicher Regulierung zugunsten gesellschaftlicher Kräfte (der Einzelne, Gruppen, Verbände), ggf. Unterstützung dieser Aktivitäten (deshalb in einer anderen Diktion auch der "gewährleistende Staat" oder der "moderierende Staat", R.T.). Innerhalb der Exekutive gilt der Vorrang der Selbstregulierung, z. B. durch Kontraktmanagement, umfassender das Neue Steuerungsmodell und speziell die Variante Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (Quelle: Online Verwaltungswörterbuch, www.olev.de).

²⁵⁵ Ich möchte an dieser Stelle die Beziehungsgeflechte im E-Government (siehe Pkt. 6 dieser Arbeit) in Erinnerung rufen, und zwar im Zusammenhang mit "Public Governance" als einer anderen Form der Modernisierung, und zwar ausgerichtet auf Öffnung staatlicher Institutionen gegenüber den Bürgern zur Förderung eines demokratischen Dialogs (also v.a. "C2G").

²⁵⁶ Vgl. Priddat, Birger: Irritierte Ordnung. Moderne Politik: Politische Ökonomie der Governance, VS Verlag f. Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006, S. 74 f.

steigende Belastungen durch Steuern und Abgaben, lange Entscheidungsdauer der Behörden, etc. Anlaßpunkte für die "New Public Management"-Bewegung.

Zum anderen bieten die IuK-Technologien den Behörden das Potential, sich solchen globalen Herausforderungen stellen zu können und traditionelle Hierarchien zu Gunsten flexiblerer dezentraler Einheiten aufzubrechen. Die technologische Entwicklung mit all ihren Verfeinerungen der Informationstechnik und Tendenzen zur Verschmelzung von Computer, Telekommunikation und Büroautomation soll also der Motor der Verwaltungsreformen sein²⁵⁷. Das "Neue" an diesen neuen, webbasierten Technologien im Vergleich zu vergangenen Lösungen ist u.a., daß die moderne Informationstechnik die faktische Loslösung der Informationen von ihren Trägern bedingt, wie z.B. Papier oder Fachleute und soll Freiräume eröffnen, die nach Neugestaltung verlangen. Die IuK-Technologien lockern also das Gefüge aus Zwecken des Verwaltungshandelns, Rechtsnormen/Vorschriften zu deren Absicherung und tatsächlich ablaufenden Verwaltungsverfahren, vermittelt eben durch die verbesserte Arbeitstechnik, auf. Die Technik kann also bestimmte Entwicklungen begünstigen und sie ist eine notwendige, aber nicht ausreichende Bedingung für Verwaltungsreformen²⁵⁸.

Die wichtigsten Reformschritte in der Verwaltungsmodernisierung bestehen in der Auflösung der Verwaltungseinheiten in eine Art Föderation von Teilbereichen mit eigener Autonomie und Autarkie, ausgestattet mit eigenen Ressourcen und Kompetenzen; es geht um

²⁵⁷ Vgl. Reinermann, Heinrich: Ein neues Paradigma für die öffentliche Verwaltung - Was Max Weber heute empfehlen dürfte -, Speyerer Arbeitshefte 97, 2. Aufl., 1997, S. 2 ff.

²⁵⁸ Vgl. dazu weiter oben PIRKER (skeptisch) bereits über den Bürotechneinsatz in den 1980er Jahren bzw. WIMMER (kritisch) über Verwaltungsreform in Ö. (allgemein) für die 1970er Jahre (Wimmer, Norbert: Verwaltungsreform in Österreich. Eine kritische Zwischenbilanz, in: Die Verwaltung, 7. Jg./1974, S. 465-495).

Segmentierung von Verwaltungseinheiten, d.h. um Umwandlung in eine Vielzahl unabhängiger Einheiten, die im Sinne einer gemeinsamen Strategie, gleichsam "an langer Leine", geführt werden (erinnern wir uns an das "Regieren auf Abstand" im Sinne des NPM). Hier begünstigt die Informationstechnik diese Entwicklung dahingehend als sie den Aufbau verteilter Informationssysteme ermöglicht, die für Aufstellung, Vorgabe, Kontrolle in dezentralisierten Systemen unerlässlich sind. Und es geht dabei auch um durchaus neue Arbeitsteilungsformen: Anstelle einer "organisierten Unverantwortlichkeit", die durchaus ein Ergebnis einer Arbeitsteilung sein kann tritt jetzt die **horizontale** Reintegration von Entscheidungen, die über Personal-, Budget-, Beschaffungsangelegenheiten, etc. an Ort und Stelle getroffen werden sollen und nicht in entfernten Zentraleinrichtungen – von diesen werden lediglich Globalbudgets zugewiesen. Die Informationstechnik kommt diesen Entwicklungen deshalb entgegen, weil ihr modularer Aufbau bedarfsgerechte Anpassungen zulässt. Die Entsprechung im Bereich der Informationssysteme erfährt die horizontale Reintegration im Bereich persönlicher Informationssysteme, die aber miteinander vernetzt sind. Weiteres Kennzeichen neuer Organisationsmodelle für die öffentliche Verwaltung ist die sog. **vertikale** Reintegration von Aufgaben: Stärkere Delegation von Verantwortung und Heranführung autonomer Aufgabenbereiche über flachere Hierarchien näher an die Klienten der Verwaltung. Damit Hand in Hand gehen auch neue Anforderungen an die Verwaltungsführung, die in Folge der erwähnten Segmentierung die Rechtfertigung der Existenzberechtigung einzelner autonomer Einheiten verantworten muß.

In der **Aufbauorganisation** kristallisieren sich vier Schwerpunkte aus: Weitgehend autonome und autarke Aufgabenkreise, Stärkung der Führung, die als "Holding" mit vorwiegend richtungssteuernden Kompetenzen ausgestattet ist; daraus ergibt sich drittens, daß die Führung für allgemeinverbindliche Rahmensetzungen für die

segmentierten Bereiche verantwortlich ist und viertens die Rückführung der arbeitsteilig ausgegliederter Funktionen in die Linie. Tendenziell nehmen die streng hierarchischen Beziehungen der bisherigen Verwaltungsorganisation zugunsten vernetzter Segmente mit viel Autarkie und Autonomie ab und es bahnt sich eine Schwergewichtsverlagerung zugunsten der **Ablauforganisation** an. Typische Beispiele für die öffentliche Verwaltung sind Geschäftsvorfälle, bei denen mehrere Beteiligte mitzeichnen müssen, denn es kommt sehr wohl vor, daß es aus der Natur der Sache kumulative Mehrfachzuständigkeiten gibt, bei denen eine Aufgabe mehrere Segmente durchlaufen muß²⁵⁹. In diesen Fällen greift die Führung im Sinne einer ziel- und ergebnisorientierten Steuerung nicht in die Details ein, sondern beschränkt sich auf die Gewährleistung von Zusammenhängen durch die Ablauforganisation²⁶⁰.

8.2.1.1. Das Denken in Prozessen und Informationstechnik

Diese Schwerpunktverlagerung zugunsten der Betonung der Ablauforganisation rückt also die Prozeßorientierung des Verwaltungshandelns in den Vordergrund; das, was bisher in der Privatwirtschaft selbstverständlich war und ist, soll im Sinne des NPM auf die öffentliche Verwaltung angewendet werden: Nicht das Agieren innerhalb hierarchischer Kompetenzzuweisungen soll im Mittelpunkt stehen, sondern die (Geschäfts)Prozesse mit starker Betonung auf Wirkungsorientierung. An dieser Stelle unterbleibt allerdings die weitere Auseinandersetzung – denn es ist nicht unmittelbar das Thema der Arbeit – mit dem Thema der möglichen/unmöglichen Übertragung

²⁵⁹ Ein hervorstechendes Beispiel für die unterstützende Rolle der Informationstechnik in diesem Bereich ist m.E. der elektronische Akt (ELAK); ich erinnere in diesem Zusammenhang an entsprechende Ausführungen in dieser Arbeit.

²⁶⁰ Vgl. Reinermann, Heinrich: Reinermann, Heinrich: Ein neues Paradigma für die öffentliche Verwaltung - Was Max Weber heute empfehlen dürfte -, Speyerer Arbeitshefte 97, 2. Aufl., 1997, S. 10 ff.

von unternehmerischen Geschäftsmodellen auf den öffentlichen Sektor²⁶¹.

Bei allen Diskussionen um neue Steuerungsmodelle für die öffentliche Verwaltung, die mit Begriffen wie New Public Management, schlanke Verwaltung, Konzernmodelle, Controlling, etc. umschrieben werden handelt es sich also um eine **Erweiterung des klassischen Bürokratiemodells von Max Weber** mit bekannten Schwerpunkten wie Recht- und Ordnungsmäßigkeit, Regelgebundenheit der Amtsführung, Dienstweg, Aktenmäßigkeit, Amtshierarchie, Arbeitsteilung, etc. um neue wie Recht- und Ordnungsmäßigkeit, Einfluß der Politik, Ökonomie. Es geht also um Stärkung des Einflusses von Politik und Ökonomie, wobei politisch wichtige Fragestellungen auf allen Hierarchieebenen deutlicher hervortreten sollen, ohne Abstriche an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu machen. Der Sinn des "Controlling" und der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in der öffentlichen Verwaltung z.B. ist zwar die Führung dieser nach betriebswirtschaftlichen Methoden, allerdings geht es nicht um eine reine "Übertragung" von betriebswirtschaftlichen Modellen, sondern um ihre Einbettung in bereits festgeschriebene Rechtssysteme, Traditionen und Besonderheiten der einzelnen Verwaltungseinheiten²⁶²; denn nicht immer laufen die Prozesse in der Privatwirtschaft genauso ab, wie in der öffentlichen Verwaltung: Vollständige Standardisierung, die der Privatwirtschaft immanent ist, und im Extremfall eine Vollautomatisierung der Geschäftsabläufe ermöglichen soll, hat zur

²⁶¹ Ich habe diesbezüglich bereits in meiner Diplomarbeit kritisch anhand der Gegenüberstellung zwischen "E-Government" und "E-Business" ausgeführt (vgl. <http://rechtsprobleme.at>, dort S. 31.). Deshalb wird m.E. auch notwendig sein darüber nachzudenken, welche Veränderungen in der "Verwaltungskultur" oder spezifischer "Verwaltungsmentalität" bzw. die damit verbundenen Schwierigkeiten der Etablierung der "NPM-Neuerungen" innerhalb tradierter, oft pathologische Züge annehmender bürokratischer Verwaltungsorganisation möglich sind; hier wäre z.B. sehr spannend die Verbindung zwischen Politikwissenschaft und *Verwaltungspsychologie*.

Grundbedingung eine gänzliche Vorstrukturierung des Geschehens; demgegenüber basiert das Verwaltungshandeln auf Ergebnissen, die in offenen Entscheidungsprozessen zustandekamen, die also bei der anfänglichen Bearbeitung eines Geschäftsvorgangs noch nicht vorhersehbar waren.

Wenn man den Überlegungen eine Unterteilung in automatisierbare "Produktionsprozesse", offene, durch Entscheidungsspielräume charakterisierte Entscheidungsprozesse und die Perspektive der Kunden berücksichtigende Dienstleistungsprozesse zugrundelegt, kann man folgende Gemeinsamkeit hervorheben: Die große Bedeutung des Prozeßmanagement resultiert aus den Möglichkeiten der Informationstechnik, Prozesse neu, anders, etc. organisieren zu können, und zwar im Vergleich zu vergangenen Zeiten (in welchen die Technik lediglich das bereits in der Organisation "Vorgefundene" unterstützt hat – wie aus den Ausführungen in Pkt. 4 und 5. dieser Arbeit ersichtlich). Das bedeutet, daß z.B. die parallele – durch räumliche Trennung gekennzeichnete – (statt sequentielle) Abarbeitung der Akten die Prozesse deutlich verkürzen kann²⁶³. Defizite in Dienstleistungen können zwar durch Geschäftsprozeßdenken ausgeglichen werden, aber das darf nicht auf dem privatwirtschaftlichen Ideal basieren, die Menschen sollen aus dem Prozeßablauf möglichst entfernt werden; die vielzitierte Medienbruchfreiheit würde aber letztlich dazu führen.

²⁶² Vgl. Reinermann, Heinrich: Ein neues Paradigma für die öffentliche Verwaltung - Was Max Weber heute empfehlen dürfte -, Speyerer Arbeitshefte 97, 2. Aufl., 1997, S. 2 f.

²⁶³ Ich habe es bereits ausgeführt und es hat sich in den Experten-Gesprächen im BMF auch bestätigt, daß durch den ELAK-Einsatz der "vergangene" Gang des traditionellen Aktes durch mehrere Stellen zwecks erforderlicher Mitunterzeichnung durch mehrere Personen der Vergangeheit angehört und u.a. so zur Verkürzung der Kommunikationswege beiträgt (siehe Pkt. 7 dieser Arbeit).

Das heißt, daß sich das Geschäftsprozessdenken unabdingbar am Menschen orientieren muß²⁶⁴ (m.E. nicht zuletzt deshalb, weil die Menschen nicht nur am besten wissen, welche Arbeit sie leisten, sondern sie sind in vielen Verwaltungsbereichen, wie z.B. in beratungsintensiven Diensten auch unersetzlich, Anm.). Es zeichnet sich eine Trendwende ab: Im traditionellen Weberschen Bürokratiemodell versuchte man, die Mitarbeiter mittels Regeln in den Griff zu bekommen, in den neuen Verwaltungskonzepten geht es offensichtlich darum, die sich verändernde und turbulente Umwelt mittels Menschen in den Griff zu bekommen (deshalb wohl ist das Thema "Personalmanagement" ein zentraler Punkt jeglicher Verwaltungsreform, Anm.).

Vor dem Hintergrund eines mechanistischen Weltbildes wurde der Mensch als Störfaktor und das Trennen von Denken und Handeln als Fortschritt empfunden: Man bedient sich der Fähigkeiten menschlichen Geistes außerhalb der Organisationseinheit und preßt die Mitarbeiter in optimale Handlungsmuster und Verfahren (davon spricht auch Max **Weber**, wenn er – wie ausgeführt – die "lebende Maschine", den Menschen also, von der "toten Maschine", d.h. der Organisation, unterscheidet, Anm.). Der Wandel dahinter: Je mehr aber die Verwaltung Programme nicht nur umsetzt, sondern Aufgaben und Verfahren unter Beachtung politischer und ökonomischer Faktoren selbst entwickelt und ihre Tätigkeiten an instabilen Umwelten ständig orientieren muß, desto weniger paßt das mechanistische Menschenbild. Man spricht eher vom "Humankapital" statt von "lebender Maschine" und betrachtet damit die Verwaltungsmitarbeiter nicht als Stör- und Kostenfaktor, sondern als Quelle der Innovation und Potentialfaktor²⁶⁵

²⁶⁴ Vgl. Lenk, Klaus, Geschäftsprozessmanagement im öffentlichen Sektor - Unterschiede zur Privatwirtschaft? in: Hill, Hermann (Hg.): Die Zukunft des öffentlichen Sektors, Nomos, Baden-Baden, 2006, S. 11 ff.

²⁶⁵ Vgl. Reinermann, Heinrich: Die Krise als Chance: Wege innovativer Verwaltungen, 5. Aufl., Speyer, 1995 [Speyerer Forschungsberichte, Bd. 139], S. 38 f.

(dies schlägt sich wohl auch nieder in den veränderten Bezeichnungen der Personalabteilungen in den Bundesministerien: Statt "Personalführung" nennt man Stellen, die sich mit den Beschäftigten "befassen" "Human-Ressources"-Abteilungen, etc., die darauf hinweisen sollen, daß man die Mitarbeiterpotentiale stärker berücksichtigt, Anm.).

Die Bindung an Externe (also Consultingunternehmen, Softwarehersteller, die quasi Monopolisten am Markt sind, wie z.B. die Fa. FABASOFT im Hinblick auf die ELAK-Anwendung, etc., Anm.) kann zur Schaffung von Abhängigkeiten beitragen, die auch die Strategiebildung der Verwaltung bezüglich der IT-Prozesse beeinflussen können. Das Beispiel der Umstellung des Haushalts- und Finanzmanagement von der Kameralistik zur Doppik soll es hier verdeutlichen: Die Suche nach einer integrierten Lösung für die betriebliche Software läßt die Anzahl der infragekommenden Anbieter schrumpfen, denn eine Anpassungsfähigkeit der Software an inneradministrative Prozesse sowie die Leistungs- und Lernfähigkeit des Herstellers sind von großer Bedeutung. Der Auftragsvolumen über Softwareentscheidungen ist groß und Revisionsmöglichkeiten – oft aus finanziellen Erwägungen – kaum möglich. Darüber hinaus ist jede Abweichung vom Standard kostspielig. Insofern sind die Verwaltungen in ihrer Finanzkalkulation auf die Firma verwiesen, die ihre Basissoftware – und damit auch ihre eigenen Philosophien bzw. Betriebsabläufe – geliefert hat. Die Unternehmen intervenieren sogar nicht selten in den Verwaltungen mit eigenen Visionen und Leitbildern und beeinflussen so die Selbsttransformation der Verwaltungseinheiten²⁶⁶.

²⁶⁶ Vgl. Nullmeier, Frank: Zwischen Informatisierung und Neuem Steuerungsmodell. Zum inneren Wandel der Verwaltungen, in: Politik und Technik. Analysen zum Verhältnis von technologischem, politischem und staatlichem Wandel am Anfang des 21.Jh., PVS, Sonderheft 31/2000, Wiesbaden, 2001, S. 261.

8.2.1.2. Und wo bitte bleibt der Mensch? – Potentiale und Hindernisse

Was das Verhältnis zwischen New Public Management und E-Government betrifft, so setzt ersteres bestimmte Standards voraus bzw. ruft solche hervor; wiederum wäre NPM ohne die neuen IuK-Technologien nicht möglich gewesen²⁶⁷. Ein Beispiel dafür, daß die vom NPM propagierte organisatorische Entflechtung und Dezentralisierung innerhalb der öffentlichen Verwaltung mit den IuK-Technologien sehr gut korrespondiert, sind z.B. die bereits erwähnten Client/Server-Systeme, die eine auf Klienten und Server verteilte Informationszusammenhänge über Netze herstellen; damit kann einer marktwirtschaftlichen Prämisse entsprochen werden, und zwar dem Nachfrage/Angebot-Prinzip: Eine bestimmte Organisationseinheit kann ihre IT-Systeme so dimensionieren, wie sie es für richtig hält²⁶⁸. Innerhalb der Ablauforganisation der öffentlichen Verwaltung wird also die Rolle von Arbeitsgruppen stärker betont; sie erscheinen in zweierlei Form: Einerseits gibt es Arbeitsgruppen für Daueraufgabe, andererseits solche für vorübergehende Aufgaben. Workgroup-Computing kann z.B. mittels Telekooperation und somit Abbildung von Büros auf den Computergeräten der Beteiligten zu einer Überbrückung der räumlich-zeitlichen Entfernung beitragen, etwa durch spontane Bildung von Expertengruppen aus verschiedenen Institutionen zur Lösung von Problemen²⁶⁹.

²⁶⁷ Vgl. Schedler, Kuno/Proeller, Isabella: New Public Management, 3. vollständig überarb. Aufl., Haupt, Bern-Wien [u.a.], 2000, S. 227.

²⁶⁸ Vgl. Reineremann, Heinrich, Anforderungen an die Informationstechnik: Gestaltung aus Sicht der Neuen Verwaltungskonzepte, in: Verwaltung und Fortbildung (VuF), Heft 1/1996, 24. Jg., S. 7.

²⁶⁹ Vgl. Reineremann, Heinrich: Ein neues Paradigma für die öffentliche Verwaltung - Was Max Weber heute empfehlen dürfte -, Speyerer Arbeitshefte 97, 2. Aufl., 1997, S. 18 ff.

Die Ansätze des Computer-Integrated Manufacturing (CIM)²⁷⁰ im Fertigungsbereich in der Produktion sowie des Computer-Integrated Office (CIO) in der Verwaltung sind zwar Beispiele für die vermehrte Aufmerksamkeit, die man den Prozeßabläufen schenkt, doch zeigten sie auch Grenzen der zentralen Ablaufgestaltung und somit der Unverzichtbarkeit der menschlichen Potentiale an den Schaltstellen. Die Prozeßsteuerung wird unterstützt durch elektronische Kommunikation, v.a. durch Computer-Supported Cooperative Work (CSCW)²⁷¹, und zwar in zwei Grundformen: Einerseits durch das sog. "Workflow-Computing"²⁷², v.a. im Bereich der Vorgangssteuerung für Routinevorgänge, andererseits durch das sog. "Workgroup-

²⁷⁰ CIM ist ein ganzheitlicher Ansatz zur Integration von Arbeitsabläufen für die technischen und kaufmännischen Bereiche der Konstruktion und Fertigung, wodurch die steuerungs- und verständigungsbedingten Durchlaufzeiten zwischen Produktidee und Fertigungsergebnis abgebaut werden sollen und zwar betrifft dies gleichermaßen das Design, die Planung, Fertigung und Qualitätssicherung wie Programmierung der Roboter und Werkzeugmaschinen sowie die Produktionsplanung und -steuerung, Lagerlogistik und die Auftragsbearbeitung (Das große Online-Lexikon für Informationstechnologie - www.itwissen.info).

²⁷¹ CSCW ist ein Oberbegriff für Workgroup-Computing, also eine computerunterstützte Kommunikation von Personen, die am gleichen Projekt kooperativ arbeiten; mit dem Begriff werden aber auch Videokonferenzen auf Rechnerbasis bezeichnet mit dem das verteilte Arbeiten auf zeitlich/räumlich entfernten Arbeitsplätzen ermöglicht wird, doch bieten CSCW-Systeme keine echte Steuerungsmöglichkeit. (Das große Online-Lexikon für Informationstechnologie - www.itwissen.info)

²⁷² **Workflow-Computing** bedeutet strukturierte Steuerung von Vorgängen, wobei mit ihr Geschäftsprozesse, an denen mehrere Mitarbeiter in einer vorgegebenen Reihenfolge beschäftigt sind, softwaremäßig abgewickelt werden können; ein Workflow-Prozess setzt eine vollständige Beschreibung aller Aktivitäten eines Vorganges voraus, er wird durch Modellierung klar definiert. Workflow-Systeme können funktional in die Analyse und Planung, das Design und die Konstruktion, die Administration sowie das Benutzer- und Steuersystem gegliedert werden; Die Administration ist geprägt von der Überwachung der Benutzer, von Grenzbedingungen, Statistiken und Dokumentationen. Und das Benutzersystem umfasst Funktionen für die Konfiguration und Verfolgung von Vorgängen, die Wiedervorlage, die Steuerung der Eingangspost, die digitale Signatur, etc. (Das große Online-Lexikon für Informationstechnologie - www.itwissen.info)

Computing"²⁷³ für flüchtige Formen der Zusammenarbeit. Auf jeden Fall werden Geschäftsprozesse als Wertschöpfungsketten²⁷⁴ betrachtet und alle in horizontaler und vertikaler Richtung verlaufenden Stationen vom Auslöser bis zum Adressaten der Leistungserstellung verfolgt²⁷⁵.

Es ist allerdings nicht zu erwarten, daß Workgroup Computing die klassischen Formen der Informationsverarbeitung schlagartig ablöst. Vielmehr wird Workgroup Computing mit passender Software die bisherigen Strukturen durchdringen und integrieren, sofern dies möglich und nützlich ist. Dies bedeutet für die Planung aber auch, daß es in Zukunft eine noch stärkere Unabhängigkeit zwischen technischem Netz, logischem Netz und Anwendungsnetz sowie den mit diesen Netzen in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Geräten, Protokollen und

²⁷³ **Workgroup-Computing** bedeutet Informationsverarbeitung innerhalb einer durch Aufgabe und Zielsetzungen bestimmten sozialen Einheit von Personen; die Workgroup ist die Keimzelle der Informationsverarbeitung und als solche steht sie mit anderen Workgroups und gegebenenfalls weiteren Infrastrukturen in Verbindung. Die Workgroup benutzt Anwendungssoftware, die von konventioneller PC-Software abstammt, aber kommunikations- und kooperationsfähig ist sowie natürlichen Multiuser-Betrieb realisiert. Diese Software bezeichnet man im Allgemeinen auch als GroupWare; Grundlage des Workgroup-Computings sind vernetzte Personal Computer (PC), wobei sich die Hard- und Softwarestruktur heute meistens an der Client-Server-Architektur orientiert (siehe Das große Online-Lexikon für Informationstechnologie - www.itwissen.info).

²⁷⁴ Etwas unterbelichtet sind eben diese Aspekte im Bereich des E-Government, und zwar u.a. aus dem Grund, weil es zu einer starken Fokussierung auf die Verwaltung bzw. Politik kommt, die als Steuerungseinheiten angesehen werden; eine der Wertschöpfungsdimensionen im E-Government-Bereich ist das E-Procurement (also elektronische Beschaffung, Anm.). Es geht dabei um Analyse von Eigen- und Fremdleistungen, Verbesserungen der Dienstleistungen, etc. Die Wertschöpfung durch E-Procurement beruht auf einem marktnahen Handling der Transaktionen, die zwischen Markt und Staat getätigt werden, auf einer Marktaffinität des Verwaltungshandelns. Hier offenbart sich auch das Zusammenspiel zwischen E-Government und NPM, denn man braucht natürlich institutionelle Voraussetzungen, wie z.B. ein den Ressourcenverbrauch abbildendes Rechnungswesen, ein systematisches Berichtswesen und Controlling, die wiederum eine Voraussetzung für spätere Hereinnahme von Wettbewerbselementen in die öffentliche Verwaltung darstellen (vgl. Priddat, Birger: Irritierte Ordnung. Moderne Politik: Politische Ökonomie der Governance, VS Verlag f. Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006, S. 79 ff).

²⁷⁵ Vgl. Reinermann, Heinrich: Ein neues Paradigma für die öffentliche Verwaltung - Was Max Weber heute empfehlen dürfte -, Speyerer Arbeitshefte 97, 2. Aufl., 1997, S. 14 ff.

Programmen geben muß als heute, um zu vermeiden, daß Abhängigkeiten Möglichkeiten verbauen²⁷⁶. Die Prozeßperspektive ist wichtig, damit mit der angestrebten Segmentierung der öffentlichen Verwaltung keine Abschottung durch Spezialisierung im Sinne des "neuen Taylorismus" entsteht und damit die "'Einheit der Verwaltung" nicht verloren geht. Denn die Festlegung der Prozeßabläufe bis ins kleinste Detail durch das Management läßt sich zwar leicht in ein Softwareprogramm transferieren; ein Hineinpressen der Mitarbeiter in fertige IT-Anwendungen kann aber kein Endziel sein, v.a. eben nicht im Bereich offener Entscheidungsprozesse der öffentlichen Verwaltung, wo im Laufe der Vorgangsbearbeitung solche Prozesse erst ihre Geschichte entwickeln; dies durch notwendige Beiziehung von Informationen, durch Verhandlungssituationen, durch Einbau von Schleifen, etc. Es mag ja sein, daß man den Übergang vom Papierakt zum elektronischen Akt euphorisch mit dem durchaus "revolutionären" Übergang von der mündlichen zur schriftlicher Fixierung der Ergebnisse in der Verwaltung betrachtet; die Aktenmäßigkeit der Verwaltung – nicht nur im Sinne der Dokumentation, sondern einer organisierenden Schriftlichkeit – ist ja aus dem Verwaltungsleben nicht wegzudenken²⁷⁷.

Diese Tatsachen gewinnen an Bedeutung auch auf einem anderen Terrain, nämlich auf dem Gebiet der Auseinandersetzung mit den menschlichen Wissenspotentialen und ihrer "Archivierung". Die Unterscheidung Max **Webers** zwischen Dienstwissen und Fachwissen in der Bürokratie gewinnt heutzutage an Relevanz, denn es stellt sich die Frage, wie man das Wissen und die Erfahrungen der Verwaltungsmitarbeiter produktiv einsetzen kann bzw. ob es erforderlich ist, daß dieses Wissen in den Datenbanken gespeichert und

²⁷⁶ Vgl. Das große Online-Lexikon für Informationstechnologie - www.itwissen.info

²⁷⁷ Vgl. Lenk, Klaus, Geschäftsprozessmanagement im öffentlichen Sektor - Unterschiede zur Privatwirtschaft? in: Hill, Hermann (Hg.): Die Zukunft des öffentlichen Sektors, Nomos, Baden-Baden, 2006, S. 15. f.

auffindbar wird (siehe aktuelle Debatte über Wissensmanagement in der öffentlichen Verwaltung, die hier allerdings im Detail nicht weiterverfolgt werden kann). Während man sich bezüglich des Fachwissens mit der Aussage begnügen kann, daß es sich um das von außen in die Organisation eingebrachte Wissen handelt, ist in diesem Zusammenhang besonders das Dienstwissen interessant; dieses liegt nämlich nicht in verbalisierter und ausformulierter Form vor und ist trotzdem innerhalb der öffentlichen Verwaltung allgegenwärtig, es wird ständig produziert und gebraucht. Dieses Dienstwissen der Verwaltung stammt aus kooperativen Entscheidungen und wird für solche kooperativen Entscheidungen bei der Bearbeitung geschäftlicher Vorgänge verwendet. Im Unterschied zum Fachwissen hat Dienstwissen internen Charakter, umfaßt die gemeinschaftlich erworbenen Erfahrungen und hängt nicht von externen Quellen ab; es ist vielmehr in den kooperativen, in der Vergangenheit gesammelten, Erfahrungen begründet. Das bedeutet auch, daß seine Existenz nicht auf eine individuelle Gedächtnisleistung reduzierbar ist; es bleibt auch bestehen, ohne Rücksicht darauf, ob Personen ausgetauscht werden oder nicht.

Das Dienstwissen verweist somit auf eine besondere Qualität organisierter Arbeit und auf die Wirkung einer solchen, denn die Nutzung des Dienstwissens findet in der Art und Weise statt, wie die Quellen für das Dienstwissen, d.h. Akten, in kooperativen, arbeitsteiligen Prozessen innerhalb eines Geschäftsganges entstehen: Während eines solchen Geschäftsganges interagieren die Organisationsmitglieder bei der Erledigung ihrer Aufgaben in Ausübung ihrer von der Organisation zugewiesenen Kompetenzen (d.h. sie üben die in der Stellenbeschreibung oder in der Geschäftsordnung festgelegten Funktionen aus). Das Dienstwissen beschreibt sich also durch seine Funktion und so finden sich z.B. in den Geschäftsordnungen der Ministerien einschlägige Bestimmungen darüber (in Deutschland ist es z.B. die "Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien", in

Österreich die "Kanzleiordnung für die Bundesministerien", in der Schweiz die "Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetze", Anm.).

Während des Geschäftsvorgangs finden verschiedene Kommunikationen statt, und zwar mit Mitgliedern unterschiedlicher Identitäten, die auf ihre spezielle Funktion in der Organisation hinweisen (z.B. Frauenbeauftragte, Vorgesetzter, Personalleiter); diese Kommunikationen ereignen sich auch außerhalb des Geschäftsganges, sie dienen z.B. der fallbezogenen Vertiefung und Präzisierung des Fachwissens, wie z.B. Expertenbefragung, Abfrage von Datenbanken, etc. Innerhalb des konkreten Geschäftsganges entstehen oft spontane, projektartige Kooperationen, die die Organisationsstrukturen mit ihren festen Kompetenzzuteilungen für die Bearbeitung und den Abschluß des Vorganges nutzen. Ohne feste Kompetenzzuordnung im Hintergrund würden also solche Projekte nicht die gewünschte Flexibilität besitzen, was wichtig für Reaktionen auf unvorhersehbare Anforderungen ist²⁷⁸. Obige Ausführungen sollen zeigen wie wichtig das Erfahrungswissen für komplexe Vorgänge der Geschäftsfallbearbeitung ist, gerade im Zusammenhang mit nicht vorhersehbaren Entscheidungsprozessen der Verwaltungsorganisation. Die Übernahme der Workflow-Modelle im Bereich der offenen Entscheidungsprozesse kann auch problematisch sein: Wenn man sich auch als Werkzeug zur Unterstützung des Sachbearbeiters beim Aktenlauf einsetzt (dies ergab sich auch aus den Gesprächen im BMF), so bleibt die Ausrichtung am Lauf des Aktes vorherrschend und es geht dann nicht um inhaltliche Fragen innerhalb des Geschäftsprozesses, sondern um Prozeßkontrolle und

²⁷⁸ Vgl. Menne-Haritz, Angelika: Das Dienstwissen der öffentlichen Verwaltung. Wissensmanagement für kooperative Entscheidungsprozesse, in: Verwaltung & Management, 7. Jg. (2001), Heft 4, S. 198-204.

Ablaufsteuerung, d.h. um Verfahrensregeln, die in den Geschäftsordnungen der Verwaltung beschrieben sind²⁷⁹.

8.3. Die E-Government-Informatisierung

Die explosionsartige Anwendung der internetbasierten Technologien verlagerte die Hoffnung der Reformbefürworter in den öffentlichen Verwaltungen von der betriebswirtschaftlichen auf die informationstechnologische Seite; denn hier schienen die neuen Informations- und Kommunikationspotentiale Möglichkeiten für Modernität, mehr Demokratie, Effizienzsteigerung und neue Partizipationsmöglichkeiten zu eröffnen. Mit der Internet-Welle stieg auch die Euphorie dieser **E-Government-Informatisierung** – im Vergleich zur früheren sog. NSM-Informatisierung. In diesem Kontext fungiert Informatisierung als Sammelbegriff für alle Aspekte der Durchdringung des Verwaltungshandelns mit Anwendungen moderner IuK-Technologien, wobei sich zwei Ausrichtungen dieser "Informatisierung" überlappen: Einerseits die NSM-Informatisierung, die eher auf betriebliche Prozesse ihren Fokus legt und dafür Geschäftsprozeßprogramme benötigt, wobei hier eine Binnenorientierung dominiert; andererseits die E-Government-Informatisierung, die mittels internetbasierter IuK-Systeme wie Groupware, Workflow, Telekooperationen, stärker außenorientiert ist (zu einer möglichen Erklärung, warum es zu unterschiedlichen Geschwindigkeiten in der Informatisierung kommt, siehe Pkt. 4. dieser Arbeit).

Um die Komplexität der Informatisierung zu begreifen, muß man eine Technologie zunächst lediglich als "Öffnungselement" für spätere Auswahlmöglichkeiten betrachten: Technikentwicklung bedeutet eine

²⁷⁹ Vgl. Lenk, Klaus, Geschäftsprozessmanagement im öffentlichen Sektor - Unterschiede zur Privatwirtschaft? in: Hill, Hermann (Hg.): Die Zukunft des öffentlichen Sektors, Nomos, Baden-Baden, 2006, S. 16 f.

auf Artefakte gebundene Optionskonstruktion, d.h. der – bereits erwähnte "technology pool" muß erst konstituiert werden. Im Bereich der öffentlichen Verwaltung bedeutet Informatisierung demnach Entfaltung von Optionen und Faszinationen bei Trägern der jeweiligen Institution; eine selbsttragende Informatisierung wäre ohne Erkennen und Entdecken verwaltungsbezogener Optionen nicht möglich, selbst, wenn die IT-Einführung als von außen gesteuert empfunden wird. Die Anwendungsmöglichkeiten der Technik müssen also imaginiert werden, es muß eine Optionskonstruktion –u. kommunikation stattfinden; allerdings ist jede Option zugleich Selektion gegenüber Negation bestimmter Möglichkeiten der Technik, die jeweiligen Selektivitäten des Einsatzes einer Technik treffen dann auf eine Folge weiterer Selektivitäten. Innerhalb der öffentlichen Verwaltung werden in jeder Phase des Technikeinsatzes immer neue Optionskonstruktionen der Technik handelnd erprobt und angenommen oder verworfen. Die Durchsetzung der Informatisierung funktioniert, weil Anschauungen argumentativ verteidigt werden können, die eine Bejahung dieser Informatisierung implizieren; dabei ist ein Übergewicht der unterstützenden Gründe und Überzeugungen feststellbar. Es herrscht die Empfindung einer "Optionsexplosion" der neuen Informationstechnologien. Die negativen Argumentationen kreisen um die Vorstellung einer nicht aufhaltbaren Technikentwicklung und das enorme Tempo sowie unbegrenzte Möglichkeiten der Technikentwicklung bringen Nichtanwender in die Position des Anachronisten und Außenseiters. Mit jedem Informatisierungsschritt wird die Unmöglichkeit des "Aussteigens" plausibler und fördert so die allgemeine Informatisierung, und zwar trotz fehlerhafter Technik, trotz gescheiterter IT-Projekte.

Dazu kommt auch ein Argument des Vergleichs zwischen Staat und Markt in der Anwendung neuer Technologien: Um die tradierte Zuschreibung der Rückständigkeit des Staates abzustreifen, müssen

Verwaltungen in die rasante technische Entwicklung einsteigen oder zumindest schnell nachziehen. Das bedeutet, daß nicht primär die Gedanken der Effizienz bzw. Effektivität eine Rolle spielen, sondern die Vergleichsperspektive, die öffentlich als "Fortschritt" oder "Rückschritt" thematisiert wird. So wird der zentrale Maßstab der Bewertung der Performance von Verwaltungen das "Mithalten" in den Informatisierungsprozessen. Im Verlauf von IT-Projekten verschieben sich die Optionen und alte Visionen werden dann überboten. Eine integrierte Software für alle betriebswirtschaftlichen Operationen z.B. begründet andere, weniger partizipative Vorstellungen von öffentlicher Verwaltung als der Kommunikation zwischen Verwaltung und BürgerInnen. Die Verwendung von Workflow-Programmen erzeugt eher zentralistische Vorstellungen der inneradministrativen Kommunikation als die Verwendung von Groupware-Programmen, die Teamarbeit fördern. Somit zeichnet sich u.U. ein Widerspruch zwischen der Vision des integrativen Technikeinsatzes und der Fragmentierung des IT-Denkens²⁸⁰.

8.4. NPM und die Reform der Finanzverwaltung

Zum besseren Verständnis der weiter unten dargelegten Ausführungen zum Thema "Finanzreform" möchte ich an dieser Stelle (zusammenfassend) die Anwendungsbereiche des NPM beschreiben, denn die Bestrebungen der Finanzverwaltungsreform finden sich dort beispielhaft wieder. Zunächst geht es also um ein neues Aufgabenverständnis mit der Idee des "aktivierenden Staates"; d.h. kein totaler Rückzug staatlicher/kommunaler Akteure, sondern vielmehr Umbau des öffentlichen Sektors im Sinne der Flexibilisierung der Aufgabenerfüllung. Dabei herrscht vorwiegend eine Orientierung auf

²⁸⁰ Vgl. Nullmeier, Frank: Zwischen Informatisierung und Neuem Steuerungsmodell. Zum inneren Wandel der Verwaltungen, in: Politik und Technik. Analysen zum Verhältnis von

gewährleistend-regulierende Funktionen des Staates, die u.a. Eigenproduktion verdrängen sollen; im Sinne einer marktorientierten Verwaltungsreform resultiert daraus eine Verschiebung der Eigentumsformen zugunsten Privater durch Auslagerungen und Privatisierungen. Hauptsächliches Entscheidungskriterium ist dabei die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung: Im Kernbereich der staatlichen Tätigkeit sollen lediglich Leistungen von hoher "Spezifität" bzw. "strategischer Relevanz" verbleiben.

Das zweite Anwendungsfeld des NPM stellen Deregulierung und Re-Regulierung dar, d.h. Forderungen nach Abbau des Rechtsbestandes in Form von Deregulierung bzw. "Entbürokratisierung" (bereits Thema der 1980er Jahre) im Sinne der Reduzierung der an die öffentliche Verwaltung adressierten Normen²⁸¹ sowie Ersatz der traditionellen verfahrensorientierten Steuerungsinstrumente durch Ergebnissteuerung und Managementorientierung; darüber hinaus Verstärkung regulierender Akzente staatlicher Steuerung durch Arbeitsteilung zwischen verschiedenen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, wobei es gleichzeitig zur Entstehung neuartiger komplexer Geflechte in den Regulierungsbeziehungen zwischen Behörden und den privaten

technologischem, politischem und staatlichem Wandel am Anfang des 21.Jh., PVS, Sonderheft 31/2000, Wiesbaden, 2001, S. 249 ff.

²⁸¹ DOSE beschreibt in seinem Beitrag die Belastungen des Gemeinwesens durch die gesteigerte "Bürokratisierung" u.a. anhand der Überreglementierung und hat festgestellt, daß z.B. Unternehmen ca. 10.900 verschiedene Informationspflichten beachten müssen; für Dt stellt der Autor einen Stand an Bundesgesetzen für das Jahr 2007 von 1.817, wobei gleichzeitig 2.728 Rechtsverordnung mit 44.689 Einzelvorschriften in Kraft waren. Als Ursachen nennt er u.a.: Gesetzesbindung des politischen Handelns; die Vorstellung, die Politik müsse Probleme lösen: Durch Bürokratieabbau kann man sich als Politiker aber weniger profilieren als mit Durchsetzung von Maßnahmen und das gilt auch für Ministerien, in denen die beruflichen Karrieren der Beamten von ihrer Fähigkeit abhängen, Gesetzgebungsprozesse erfolgreich zu bewältigen (nicht zuletzt deshalb erhöht jeder Regierungswechsel die "Gesetzesflut"); Bürokratieabbau führt zu mehr Bürokratie: Z.B. die Privatisierung im Telekommunikationssektor führte zu Vervielfachung von Rechtsvorschriften (vgl. Dose, Nikolai: Weshalb Bürokratieabbau auf Dauer erfolglos ist, und was man trotzdem tun kann, in Der moderne Staat, 1. Jg., 1/2008, S. 99-120).

Leistungsanbietern kommt Im Sinne des NPM bedeutet der nächste Anwendungsbereich eine neuartige Steuerungslogik für die Verwaltung: im Sinne des "Neuen Steuerungsmodells" bzw. "Wirkungsorientierter Verwaltungsführung" (siehe oben) sollen dezentrale Anreiz- und Ergebnissteuerung eingeführt werden anstatt rechtlicher und hierarchischer Kontrollen der traditionellen Verwaltungsführung. Damit korrespondiert eine Vorstellung der Verwaltung als einer "Konzernholding" bestehend aus einer "schlanken" Leitungsorganisation mit mehreren "Ergebniszentren", wodurch die Verwaltungsstrukturen "flacher" werden (unter Verzicht auf die mittlere Führungsebene innerhalb der Hierarchie) sollen. Präferiert wird dabei Ausgliederung bzw. Verselbständigung für viele Organisationseinheiten und Neugestaltung nach dem "Agentur"-Modell. Zentrale Rolle in der so verstandenen Steuerung spielen Controlling-Konzepte und Budgetierungsverfahren, die stärker an der Doppik (kaufmännisches Rechnungswesen) statt an der traditionellen Kameralistik orientiert sind; Stichworte dazu sind: Globalbudgetierung, Flexibilisierung des Haushaltsrechts und Produktkataloge mit entsprechender Kostenerfassung, d.h. Steuerung durch Kennzahlensysteme. Schließlich bildet die Reform des Personalmanagements einen weiteren zentralen Anwendungsbereich des NPM: Vorstellung von Verwaltungsmitarbeiter als "ergebnisorientierter Public Manager", Angleichung öffentlicher an private Beschäftigungssysteme, wobei in erster Linie die besonderen Statusrechte der öffentlich Bediensteten in Frage gestellt werden (siehe aktuelle politische Diskussionen um die Neugestaltung des Beamten-dienstrechts, Anm.), Bevorzugung von Managementqualifikationen bei der Rekrutierung neuer Mitarbeiter und Präferierung leistungsorientierter sowie risikobereiter Bewerber, Aus- und Fortbildung in betriebswirtschaftlichen Ausbildungsgängen sowie Bezahlung und Beförderung nach dem Leistungsprinzip²⁸².

²⁸² Vgl. Schröter, Eckhard/Wollmann, Hellmut, New Public Management in: Bernhard Blanke/Stephan von Bandemer/Frank Nullmeier/Göttrik Wewer (Hg.): Handbuch zur

Für die nachfolgende Darstellung bediene ich mich einer Beschreibung der Rahmenbedingungen der Finanzreform, die sich m.E. sehr aufschlußreich bei *Müller* im Finanz-Wegweiser²⁸³ finden lassen (v.a. auch deshalb, weil der Autor selbst Gruppenleiter der Gruppe IV/A, Management der Steuer- und Zollverwaltung, ist und sozusagen über das Projekt aus "erster Hand" berichtet); daneben greife ich auf die Ergebnisse meiner Expertengespräche im BMF zurück, um die neuen Entwicklungstendenzen im Bereich des E-Government und New Public Management zu verdichten.

8.4.1. Die Ausgangslage

Die bisherige Organisation der Finanzverwaltung war geprägt vom hierarchischen Aufbau mit langen Abstimmungswegen und strengen formalen Regeln und bestand aus der Zentralstelle, also dem BM für Finanzen, 7 Finanzlandesdirektionen (FLD), 81 Finanzämtern (FÄ), 8 Großbetriebsprüfungen (GBP) und 62 Zollämtern (ZÄ); im Zuge des Veränderungsprozesses wurde die komplette Aufbau- und Ablauforganisation der Finanzverwaltung neu gestaltet, neue betriebswirtschaftliche Instrumente und alternative Kommunikationswege mit den BürgerInnen und der Wirtschaft eingeführt. Ein externes Consultingunternehmen hatte Anfang 2001 die Notwendigkeit der Veränderung diagnostiziert, und zwar sowohl im Hinblick auf die internen als auch externen Faktoren. Die externen Rahmenbedingungen waren v.a. der Wertewandel der Gesellschaft im Zusammenhang mit Erwartungen der BürgerInnen/Kunden in Richtung höherer Dienstleistung, mehr Transparenz, etc., die technologischen Veränderungen, die v.a. aufgrund Internet-basierter Möglichkeiten neue Prozeßabläufe erforderten, sowie die Grundsätze des New Public

Verwaltungsreform, 3. völlig überarb. und erw. Aufl., Wiesbaden, 2005 S. 67 ff.

²⁸³ Vgl. Müller, Eduard: Finanz-Wegweiser, Steuer- und Wirtschaftskartei, Linde Verlag, Wien, 81. Jg./Sept. 2006, S. 7 ff.

Management mit Betonung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung; darüber hinaus der politische Wille, eine gesamtstaatliche Verwaltungsreform zustande zu bringen²⁸⁴. Die internen Rahmenbedingungen waren v.a. der Aufnahmestopp, der v.a. in den FÄ zu Personalabgängen führte, die Politik der Einsparungen in den öffentlichen Verwaltungen (dazu aus der Regierungserklärung BK Schüssel v. 9.2.2000: "... Jeder 15. Posten im Bundesdienst [...] wird eingespart..."), enorme Leistungsunterschiede zwischen den Organisationseinheiten, (so dauerte bei den 10 "schnellsten" FÄ die Abwicklung der Arbeitnehmerveranlagung durchschnittlich 38 Tage, bei den 10 "langsamsten" 87 Tage), die lückenhafte Automationsunterstützung der Prozesse in der Finanzverwaltung, etc. Darüber hinaus waren Personalentwicklung und Controlling weitgehend nicht vorhanden (die Dienststellen wiesen unterschiedliche Größen auf, z.B. hatten FÄ zwischen 18 und 320 MitarbeiterInnen). In der Regierungserklärung BK Schüssel v. 9.2.2000 lesen wir: "...Leistungsbereitschaft muß ein wichtiger Bestandteil einer modernen, öffentlichen Verwaltung sein..." und diese Leistungsbereitschaft soll u.a. "... Bereinigung der Ministerienkompetenzen, Zusammenfassung von Aufgaben..." umfassen, "...damit bessere Verwaltungsabläufe möglich und politische Entscheidungen effizient umsetzbar sind."

Zum Thema befragt meinte Mag. Steuer vom BMF: "...der Kultur- und Wertewandel in der öffentlichen Verwaltung hat zu einer Fülle an Reformprojekten geführt. Reformen sind seit einigen Jahren Teil des Berufslebens geworden und werden es wohl auch bleiben, beginnend mit den Finanzämtern, dann fortgesetzt mit den Zollämtern und mit anderen Organisationsbereichen. Davor gab es auch Reformschritte, aber das war

²⁸⁴ Vgl. die Absichtserklärung der ÖVP/FPÖ-Regierung unter dem Punkt "Leistungsfähiger Staat: "...Ziel der Bundesregierung ist eine konsequente Ausgaben- und Aufgabenreform, um die Kosten der Verwaltung zu reduzieren und die öffentlichen Haushalte zu entlasten, Beiträge zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes Österreich zu leisten und die Bürgernähe durch verbesserte Servicequalität zu stärken." (Regierungsprogramm 2000-2003, S. 86).

sozusagen vor meiner Zeit im Ressort. Vorab gab es auch eine Reform im Ministerium selbst, z.B. mit dem Ergebnis der Auflösung der Referate..." (Interview v. 2.2.2009). Wir sehen also, daß es hier zu Veränderungen in der klassischen Verwaltungsstruktur – mit Sektion-Abteilung-Referat – kam: Auf die unterste Ebene hat man im BMF verzichtet.

Den Zielsetzungen der Reorganisation innerhalb der Finanzverwaltung lag also das Prinzip einer serviceorientierten, kostengünstigen, flexiblen und effizienten Organisation zugrunde. Die wichtigsten Eckpunkte waren im Bereich der Eigenverantwortung und Mitarbeiterorientierung zunächst die Zuordnung von Kompetenzen und Verantwortungen nach dem Subsidiaritätsprinzip, und zwar Delegation bis zu den einzelnen MitarbeiterInnen bzw. Teams: *"[...] es ist einer unserer Führungsgrundsätze im Ressort, daß Führungskräfte den Auftrag haben, MitarbeiterInnen im Rahmen natürlich im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten [...] größtmöglichen Verantwortungsspielraum zu geben, d.h. "Subsidiaritätsprinzip" ja, natürlich, **die Arbeit soll dort passieren**, wo auch die **Erfahrungen, das Wissen, da sind für den unmittelbaren Arbeitsbereich da sind...**" (Interview v. 2.2.2009).*

Diese Verantwortungsdelegation ist mittels der sog. "EsB" geregelt (und es ist für den Außenstehenden auch aus der Geschäftseinteilung des jeweiligen Ressorts ersichtlich): *"...es gibt bei uns EsB, d.h. "**Ermächtigung zur selbständigen Bearbeitung**", es gibt verschiedene Abstufungen, 1, 2, 3, wenn ich die höchste EsB habe, dann habe ich selbständig die Verantwortung für einen bestimmten Aufgabenbereich und kann z.B.. im ELAK einen Akt anlegen und diesen dann auch "freigeben"); ebenso ist damit die Verantwortung zur selbständigen Delegation verbunden; die Führungskraft muß also entscheiden, wieviel Spielraum der Mitarbeiter haben soll und kann diesen Entscheidungsspielraum auch relativ ausweiten. Also Eigenverantwortung ein großes Thema, auch im Zusammenhang mit dem New Public Management..."*

Die Handhabung ist nicht nur von Abteilung zur Abteilung unterschiedlich, sondern die Führungskraft entscheidet auch über den "Ausmaß" der Ermächtigung: *"... die Frage ist: Möchte ich als Führungskraft alles sehen, möchte ich über alles informiert sein? So erhält man eine EsB für ein bestimmtes Tätigkeitsfeld, in dem man tätig ist, z.B. in meinem Fall für die Bereiche "Leistungssteuerung", "Strategieentwicklung", "MbO"-Prozesse, Mitarbeitergespräch, etc."* (**Interview v. 2.2.2009**);

Ein weiterer Punkt der Reform war, daß der traditionelle Informationsfluß in den Verwaltungsabläufen mit langen Abstimmungswegen offener und transparenter auf allen Ebenen sein sollte; hier erleichtert der E-mail-Verkehr sehr wohl die interne Kommunikation, v.a. im Bereich der informellen Abstimmung (das habe ich bereits an anderer Stelle ausgeführt). In einem weiteren zentralen Reformbereich geht es um Leistungsorientierung, wobei hier v.a. Ergebnis- und Ressourcenverantwortung aller Organisationseinheiten, klare Vereinbarung über die Ziele und Aufgaben, Meßbarkeit über Kennzahlensysteme sowie Personalentwicklungs-, Qualifizierungs- und Anreizsysteme als Unterstützung der Leistungserbringung.

In der Zentraleitung, also im BMF geht v.a. um qualitative Zielsetzungen in den Finanzämtern um meßbare Leistungen

"...also um Leistungskennzahlen, da geht es um Durchlaufzeiten, da geht es um Fälle und Anzahl an Bescheiden sowie auch in einzelnen Bereichen um monetäre Größen; bei uns ist im Herbst, die Planung der Ziele für das nächste Jahr aktuell. Es geht um die Ziele für die Regionen, für die einzelnen Dienstbehörden in den Regionen (FÄ, ZÄ, etc.) für die jeweiligen Teams, usw.; jedes Team eines FA oder ZA hat Ziele, die es erreichen muß/soll und diese Ziele sind hinterlegt durch Leistungskennzahlen..." (**Interview v. 17.10.2008**).

Auf die Frage, wie man eine komplexe Organisation, wie die öffentliche Verwaltung überhaupt messen kann (wo es doch keine greifbaren "Produkte" als Ergebnis gibt), sagte Mag. Steuer:

"...Ja, auch wirkungsorientiert: Wie lange kann eine Arbeitnehmergeberveranlagung in der Region Wien durchschnittlich dauern, dahinter steht die Zielsetzung der Kundenorientierung, der effizienten Verwaltung, wenn jemand zu uns kommt, dann erwartet er/sie, daß er/sie relativ bald eine Antwort bekommt und für die Teams, die es betrifft, sind die Durchlaufzeiten, die Zeitspannen, eine wichtige Leistungskennzahl ist. Ich kann Dinge nach dem Gesetz machen und sehr lange dafür brauchen oder ich kann schauen, ob und wie ich mich effizienter organisieren kann, so daß ich für die Dinge, die ich genauso nach dem Gesetz erbringe, kürzer brauche..." (Interview v. 2.2.2009); hier also auch eindeutig ein Hinweis darauf, daß man sich trotz gesetzlicher Vorgaben auch selbst effizienter organisieren muß, also ein Appell an Eigenverantwortung, etc. Dies alles erreicht man nur durch Veränderungen in der traditionellen Verwaltungskultur (man spricht dabei von "Unternehmenskultur!"); das Stichwort dazu lautet "Commitment", d.h. das "gemeinsame Wollen" und ist auch ein Thema im Bereich des "MbO"-Prozesses.

Auf die Frage, wie man es erreicht, meinte Mag. Steuer:

"...es kommt auf die Führungskraft an. Wichtig ist, daß sich die Führungskraft mit den Mitarbeitern zusammensetzt und gemeinsam die Zielplanung für das nächste Jahr macht und Aufgabe der Führungskraft ist dann, diese Zielplanung mit dem Sektionsleiter und mit den anderen Führungskräften abzustimmen.. Innerhalb der Sektion ist es somit ein gemeinsames Wollen, wir wollen gemeinsam diese Ziele erreichen und diese sind abgestimmt, natürlich auch mit der Ressortleitung. Sie sind transparent und das steigert – da bin ich fest davon überzeugt – auch die Motivation, die Ziele auch wirklich erreichen zu wollen. Das heißt es geht auch um eine "neue" Art der Kooperation und Kommunikation zwischen den Verwaltungsmitarbeitern, denn "... anderer Weg wäre, wenn ich sozusagen, im Mitarbeitergespräch jedes Jahr von meiner

Führungskraft ausschließlich "von oben" erfahre, was meine Aufgabe dieses Jahr sein wird, das wäre sicherlich weniger motivierend..." (Interview v. 2.2.2009).

Die Finanzverwaltung befindet sich in der Krise der Differenzierungsphase; diese ist mit negativen Erscheinungen der Formalisierung, Arbeitsteilung und Spezialisierung verbunden; typische Krisensymptome von Organisationen in dieser Entwicklungsphase, sind u.a.: verminderte Flexibilität durch Formalisierung und Bürokratisierung, Erstarrung aufgrund starker Standardisierung angesichts der zunehmenden Dynamik und Komplexität der Verwaltungsumwelt; darüber hinaus Anwachsen der hierarchischen Ebenen aufgrund dirigistisch-kontrollierender Führung, womit auch die Kommunikation zwischen "Spitze" und "Basis" erschwert wird, sowie Verteilung, Reglementierung und Kontrolle der Arbeit durch den Computer aufgrund von Standardisierung und Formalisierung der Verwaltungstätigkeit (die MitarbeiterInnen erkennen die Zusammenhänge nicht mehr und finden in der Maschine keine Motivation²⁸⁵). Der durch politisch motivierte Reformforderungen initiierte Übergang zur Integrationsphase, d.h. Prozessorientierung und Innovation, erfolgt mittels eines entwicklungsorientierten Reformansatzes: Durch gezielte Interventionen sollen gewünschte Handlungen herbeigeführt werden, und zwar wird – durchaus im Sinne des New Public Management – die öffentliche Verwaltung mit der Forderung nach einer wirkungsorientierten Handlungsweise konfrontiert.

²⁸⁵ Interessant erscheint mir, daß die Mitarbeiterbefragung, die vor einiger Zeit durch das BMF durchgeführt wurde, und die "Zufriedenheit" derselben "messen" sollte, keine Fragen zum Thema IuK-Technologie (v.a. ELAK) im Fokus hatte; die Begründung war, daß das kein ausdrückliches Thema in der Personal- und Organisationsentwicklung wäre (Interview v. 2.2.2009). Es ist m.E. sehr wohl für den Organisations- und Personalentwicklungsbereich wichtig, festzustellen, welche Konsequenzen in der alltäglichen Verwaltungspraxis mit den neuen Technologien verbunden sind (hier ergibt sich zwar eine Notwendigkeit für weiterführende Forschung, diese könnte allerdings wiederum mit Schwierigkeiten verbunden sein, weil die Verwaltung eben durch interne Befragungen ev. Untersuchungen von außen unterbinden würde).

Das neue Steuerungsmodell sieht einen Wechsel von einer Input- zu einer Outputorientierung vor, d.h. die Leistungen öffentlicher Verwaltung richten sich an den Wirkungen, die sie in der Gesellschaft entfalten, aus. Die Forderung nach einem genau vorhersehbaren Output aufgrund eines bestimmten Inputs widerspricht der Vorstellung von der öffentlichen Verwaltung als "triviale Maschine", denn sie ist ein komplexes soziotechnisches System, dessen Output wesentlich von den internen Zuständen des Systems bestimmt wird; dieses System besteht dabei aus folgenden "Subsystemen": Einem technisch-instrumentellen (mit Verwaltungsabläufen, physischen Mitteln, etc.), einem politisch-sozialen Subsystem (mit seinen Interessen, Konflikten, Machtspielen) und einem kulturellen, welches Leitbilder, Werte, Prinzipien, etc. umfaßt. Das bedeutet, daß im Sinne eines "Good-Governance"-Ansatzes²⁸⁶ anstelle der Fokussierung auf betriebswirtschaftliche Instrumente die ganzheitliche Sicht auf die Verwaltung nach einem umfassenden Steuerungs- und Regelungssystem mit Prinzipien der Transparenz, Effizienz, Partizipation, Verantwortlichkeit, Marktwirtschaft, etc. verwirklicht werden soll. Es wurde davon ausgegangen, daß Lösungsfähigkeiten für die notwendigen Veränderungen bei den Mitarbeitern bereits vorhanden waren oder entwickelt werden konnten (deshalb auch eine entscheidende Rolle des Bereiches Personalmanagement im Organisationsgefüge, Anm.); zu verschiedenen Kernbereichen wurden also Lösungsansätze herausgearbeitet und innerhalb dieser Bereiche eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen: U.a. Aufgabenreform, Prozeßverbesserung,

²⁸⁶ Unter Good Governance wird ein neues Verständnis von Regierung und Verwaltung verstanden, das eine Gesamtsteuerung der gesellschaftlichen Entwicklung unter Einbeziehung der "Zivilgesellschaft", d. h. gesellschaftlicher Akteure (Verbände der Sozialpartner, Kirchen und Religionsgemeinschaften, Sozial- und Umweltverbände, etc. umfasst und das Konzept des aktivierenden Staates weiterentwickelt. Dieses Konzept einer Gesamtsteuerung in Kooperation mit gesellschaftlichen Kräften ist damit auch eine Erweiterung von "New Public Management" (des Neuen Steuerungsmodells) hin zu einem ganzheitlichen, systemorientierten Konzept des

Technologieeinsatz (also z.B. Einsatz von Prüfsoftware, Risikoanalysetools in der Betriebs- und Lohnsteuerprüfung, elektronische Übermittlung von Zahlscheindaten, elektronische Steuererklärungen, etc.), Neudefinition der Kompetenzen des BMF (als strategische Einheit, Anm.), Schaffung von Kundenzentren, etc. Im Bereich der Qualifizierungs- und Motivierungsmaßnahmen der Aufbau eines Personalentwicklungssystems mit Instrumenten der Leistungssteuerung sowie der Führungskräfteauswahl und –weiterbildung, Laufbahnplanung, Job Rotation, Homeworking, E-Learning, Wissensmanagement, etc. sowie Controlling-, Steuerungs- und Meßsysteme (zur Steuerung von Budget, Personal, Projekten, etc.)²⁸⁷. Forcierung von E-Government im Bereich der Steuer- und Finanzverwaltung bedeutet schließlich eine Abgabenstrategie, wie Entlastung sowie Vereinfachung und Vereinheitlichung der Steuer- und Zollgesetzgebung, Schaffung einer modernen, effizienten und flexiblen Administration, etc.

8.4.2. Betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente (Auswahl)

Ein integrierender Bestandteil der strategischen Ausrichtung im Sinne einer zentralen Gesamtsteuerung -und planung im Finanzressort ist z.B. das Management by Objectives²⁸⁸, d.h. Führen durch

Staatshandeln" und gleichzeitig eine Antwort auf die weiter zunehmenden Probleme einer zentralen Steuerung (Quelle: Online-Verwaltungslexikon, http://www.olev.de/g/good_gov.htm).

²⁸⁷ Vgl. Müller, Eduard: Finanz-Wegweiser, Steuer- und Wirtschaftskartei, Linde Verlag, Wien, 81. Jg./Sept. 2006, S. 10 ff.

²⁸⁸ "Management by Objectives", also "Management durch Zweckprogramme" ist ein Konzept, bei dem die Führung sich weitgehend auf Zielvorgaben bzw. Zielvereinbarung und deren Überprüfung beschränkt. Andererseits ist das Konzept der Steuerung über Zielvereinbarungen Kernelement einer neuen Verwaltungsführung in der öffentlichen Verwaltung, allerdings bei wesentlich anderer Ausgangslage, nämlich einer unterentwickelten bzw. fehlenden strategischen Steuerung, fehlenden Erfolgskennzahlen wie in der Privatwirtschaft bei gleichzeitiger unsystematischer oder Übersteuerung durch detaillierte Vorgaben für Ressourcen und Art und Weise der Aufgabenerfüllung. Deshalb könnte des MbO-Konzept - je nach Interpretation und Art der

Zielvereinbarungen; durch jährlich abgestimmte Planungs- und Umsetzungsprozesse werden die Aufgaben aller Organisationseinheiten und auch aller MitarbeiterInnen aufeinander abgestimmt. Die Zielvereinbarungen sind das wesentlichste Instrument zur Steuerung der dezentralen teilautonomen FÄ, ZÄ und GBP und ermöglichen Konzentration auf Schlüsselleistungen durch Reduktion von Komplexität. Rechtlich sind die Zielvereinbarungen der Finanzverwaltung verwaltungsinterne Handlungskontrakte, die auf Konkretisierung des auf gesetzlichem Auftrag beruhenden Verwaltungshandelns abzielen. Sie spielen eine Übersetzungsrolle zwischen Gesetz und Verwaltungshandeln, die gesetzlich nicht determiniert ist, und tragen so zu einer Balance zwischen Verbindlichkeit und Flexibilität bei. Dabei steht die Rechtmäßigkeit von Zielvereinbarungen außer Zweifel auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung, weil es der Verwaltung und ihren Organen unbenommen ist, mit welchen Instrumenten Verwaltungsakte intern geplant und vorbereitet werden, sofern der Inhalt der Leistungsvereinbarungen sich auf ein Gesetz bezieht, das einen Leistungsauftrag an die Verwaltung enthält²⁸⁹.

Ein weiterer wichtiger Punkt der Reform ist der Bereich der leistungsorientierten Steuerung; dies bedeutet eine zielorientierte fachliche Steuerung über bewußt gewählte Kennzahlen, die aus den übergeordneten Zielen des Finanzressorts abgeleitet werden, wobei das Leistungscontrolling im wesentlichen auf einem definierten Controlling-Prozeß basiert: In monatlichen Steuerungsmeetings auf verschiedenen Ebenen werden die Leistungen mit modernsten betriebswirtschaftlichen

Realisierung - für die öffentliche Verwaltung durchaus weiterhin sinnvoll Teil eines Gesamtkonzepts sein. Aktuell wird die Bezeichnung "Management by Objectives" aber kaum verwendet, statt dessen spricht man von Zielvereinbarungen und Kontraktmanagement. [Quelle: Online-Verwaltungslexikon, www.olev.de].

²⁸⁹ Vgl. Müller, Eduard: Finanz-Wegweiser, Steuer- und Wirtschaftskartei, Linde Verlag, Wien, 81. Jg./Sept. 2006, S. 35 ff.

Standards und Instrumenten planbar, messbar und steuerbar; Grundlage dafür bilden Zielvereinbarungen sowie Kennzahlensysteme.

Im Bereich der Personalentwicklung- und Mitarbeiterkommunikation ist eines der betriebswirtschaftlichen Instrumente das Mitarbeitergespräch, also ein partnerschaftliches Vier-Augengespräch zwischen Mitarbeiter und direkter Führungskraft²⁹⁰ (weiterführende Ausführungen im Zusammenhang mit den Steuerungsinstrumenten, wie Audits, Benchmarking, Qualitätsmanagement, etc. würden den Rahmen der Arbeit sprengen und sind daher hier nicht zu behandeln). das BDG 1979²⁹¹ regelt diese Einrichtung in seinem § 45a, wo es heißt:

... (1) Der unmittelbar mit der Fachaufsicht betraute Vorgesetzte (Vorgesetzter) hat einmal jährlich mit jedem seiner Mitarbeiter ein Mitarbeitergespräch zu führen.

(2) Das Mitarbeitergespräch umfaßt zwei Teile:

- 1. a) Erörterung des Arbeitszieles der Organisationseinheit sowie ihrer Aufgabenstellungen im Folgejahr; darauf aufbauend ist der wesentliche Beitrag des Mitarbeiters zur Aufgabenerfüllung zu vereinbaren.*
- 2. b) Sind für das abgelaufene Jahr bereits Vereinbarungen getroffen worden, so sind sie Grundlage für die Erörterung der Aufgabenerfüllung.*
- 3. Vereinbarung von Maßnahmen, die zur Verbesserung oder Erhaltung der Leistung des Mitarbeiters notwendig und zweckmäßig sind und die dem Mitarbeiter auch im Rahmen seiner längerfristigen beruflichen Entwicklung eröffnet werden sollen; Auflistung allfälliger Kenntnisse und Fähigkeiten, die der Mitarbeiter auf seinem Arbeitsplatz nicht einbringen kann.*

(3) Das Mitarbeitergespräch ist ausschließlich zwischen dem Vorgesetzten und seinem Mitarbeiter zu führen.

Nach den jeweiligen MitarbeiterInnengesprächen ist mit allen Mitgliedern der jeweiligen Organisationseinheit eine

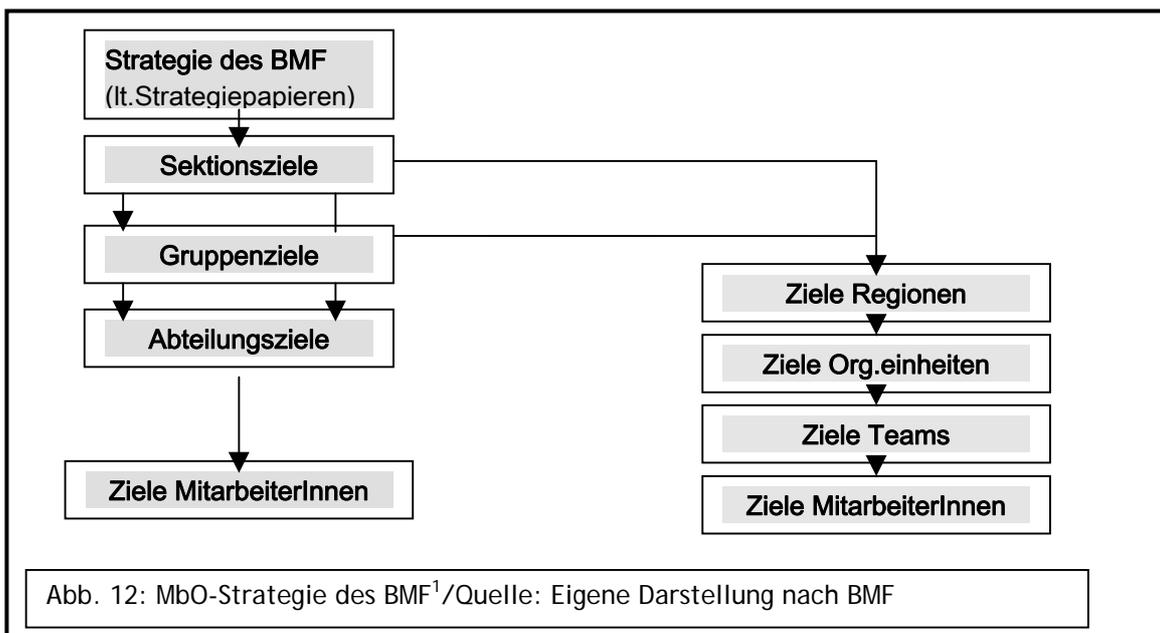
²⁹⁰ Vgl. Müller, Eduard: Finanz-Wegweiser, Steuer- und Wirtschaftskartei, Linde Verlag, Wien, 81. Jg./Sept. 2006, S. 42 f.

²⁹¹ BDG 1979, BGBl.Nr. 333/1979, zuletzt geändert durch BGBl.Nr. 550/1994.

Teamarbeitsbesprechung abzuhalten; die entsprechende gesetzliche Regelung bildet § 45b des BDG 1979²⁹²:

... (1) Jeweils nach Abschluß der einzelnen Mitarbeitergespräche ist mit allen Mitgliedern der Organisationseinheit eine Teamarbeitsbesprechung durchzuführen. (2) Gegenstand dieser Besprechung sind notwendige oder zweckmäßige Maßnahmen zur Erhaltung oder zur Verbesserung der Leistung der Organisationseinheit, wie etwa die Qualität des Informationsflusses und der Koordination, oder Änderungen der internen Geschäftseinteilung oder benötigte Sachbehelfe usw. [...].

Die hinter dieser "Übersetzung" der unternehmensbezogenen Ziele auf die Arbeitsebene steckende Grundlage ist das oben beschriebene betriebswirtschaftliche Instrument namens "Management by Objectives" und fügt sich in die Philosophie des "gemeinsamen Wollens". Dies beinhaltet die Zielplanungen und Arbeitsschwerpunkte, die immer für das Folgejahr geplant werden; diese Planungen werden dann zu Abteilungs- und Sektionszielen zusammengefaßt. Diese Ableitung der Ziele der einzelnen Organisationseinheiten von den jährlichen Sektionszielen, eine sog. "Zielkaskade", veranschaulicht die nachfolgende Graphik:



²⁹² BDG 1979, BGBl.Nr. 333/1979, zuletzt geändert durch BGBl.Nr. 550/1994

8.5. E-Government als Instrument des NPM?

Es gibt in der Lehre keine eindeutige Position bezüglich des Verhältnisses zwischen E-Government und NPM; vielmehr gibt es durchaus unterschiedliche, oft widersprüchliche Aussagen zu diesem Thema. Christian *Bock* vom Eidgenössischen Institut für Geistiges Eigentum in Bern zählt in diesem Zusammenhang beispielhaft mögliche divergierende Haltungen auf: Die beiden Entwicklungen stehen isoliert nebeneinander; E-Government stellt das Umsetzungsinstrument des NPM dar; E-Government ist die elektronische Variante des NPM; bei E-Government und NPM handelt es sich um zwei Reformtypen, die sich voneinander unterscheiden, aber auch ergänzen; zwischen NPM und E-Government besteht keinerlei Verbindung, die Einführung von NPM innerhalb der öffentlichen Verwaltung bedingt nicht gezwungenermaßen den Einsatz des E-Government und umgekehrt, etc.²⁹³.

In den Ausführungen zum Thema "Finanzreform" habe ich darzulegen versucht, welche Steuerungsinstrumente dabei zur Anwendung kommen, wobei gerade den neuen IuK-Technologien auch eine zentrale Rolle als "Unterstützerin" der NPM-Reform zugeordnet wird; wie das Zusammenspiel zwischen NPM und E-Government gesehen wird – und das zeigte sich auch in den Experten-Gesprächen im BMF so – veranschaulicht am besten nachstehende Graphik: E-Government als ein Element/Instrument des im Zentrum der Reform stehenden New Public Management, und zwar neben anderen, wie Dezentralisierung, Controlling, Kontraktmanagement, etc.

²⁹³ Vgl. Bock, Christian, eGovernment und New Public Management: gegenseitige Hinderer oder Helfer?, in: Verwaltung und Management, 10. Jg. (2004), Heft 5, S. 234.



Abb. 13: NPM-Instrumente/Quelle: Müller, Eduard: Finanz-Wegweiser, 2006

Es gibt also Gemeinsamkeiten, aber auch Gegensätze, wenn man die beiden Entwicklungstendenzen betrachtet: Durch die Art ihrer Einführung wirken zunächst die neuen IuK-Technologien und das NPM in eine gemeinsame Richtung, und zwar durch Veränderung verwaltungsinternen Abläufe über dauernde Begleitung des eigentlichen operativen Geschäfts im Zuge der Informatisierungsprojekte. Die Verwaltungen kaufen Beratungsleistungen auf dem Markt ein und reformieren ihre Organisation durch das Zusammenspiel von internen und externen Reformpromotoren. Neben Veränderungen der Verwaltungskultur treten neue Verwaltungsaufgaben, die sich aus der IT-Implementierung ergeben; es entstehen sogar neue funktionale Differenzierungen und Hierarchien als Folge des Ausbaus eigener IT-Funktionseinheiten –u. Kompetenzen sowie mit der Übernahme von Aufgaben der Netzadministration und Nutzerbetreuung. Mit Konzepten des Wissens- und Informationsmanagement verbindet sich die Hoffnung auf neue Integration in einem sich weiter fragmentierten Verwaltungsapparat. NSM und Informatisierung bringen aber auch Kompatibilitätsprobleme mit sich: Zum Problem wird nämlich für das administrative Change Management²⁹⁴ das Verhältnis von Organisation

²⁹⁴ "Change mangement" bedeutet Management eines geplanten organisatorischen Wandels, als nachhaltige Veränderung unter Berücksichtigung der Zielpluralität, die immer vorhanden ist, und der besonderen Schwierigkeiten der Beeinflussung hochkomplexer, offener soziotechnischer Systeme. Change Management als Prozess ist also ein Prozess des Wandels, der durch das

und Technik im Hinblick auf die fachliche und zeitliche Abstimmung zwischen Organisationsreformen, Organisations- und Personalentwicklung, Einführung von Qualitätsmanagement, etc. In dieser Lage plädiert man also für den zeitlichen Vorzug der Organisationsreform gemäß der Vorstellung, daß Ziele die Abläufe und Organisationsstrukturen bestimmen müssen, die dann von den IuK-Technologien unterstützt werden. Darüber hinaus erhöhen sich in diesem Umfeld die Anforderungen an die Gesamtsteuerung der Organisationsveränderungen, die eine zentrale Stelle mit überlegenen Prozessteuerungskapazitäten voraussetzen würden, die allerdings nicht immer gegeben ist; dies ist u.a. die Folge von Autonomieansprüchen der dezentralen Verwaltungseinheiten, die nicht unbedingt mit den Integrationsansprüchen des E-Government harmonisieren.

Informationstechnische Möglichkeiten können sehr wohl dazu beitragen, daß einem gewählten NSM-Pfad einer Verwaltung ein bestimmtes Profil gegeben werden kann; dies zeigt z.B. die Tatsache, daß die IT selbst ökonomisiert wird: Angesprochen sind damit die Möglichkeiten der Werbung auf der Verwaltungshomepage im Internet, wodurch die Erhöhung der eigenen Einnahmen angestrebt wird. Auf diese Weise kann die Verbindung von neuen technischen Möglichkeiten, ökonomischer Situation und Strategie zur Kommerzialisierung der Informatisierung führen. Beide, Informatisierung und Ökonomisierung im Sinne des NSM, weisen auch Gegensätzlichkeiten auf: Der betriebswirtschaftliche Ansatz des NSM verlangt nach Kosten-Nutzen-Relationen und Messung der Erfüllung der Produktivitätsziele nach

Management in Gang gesetzt wird. Nur „technische“ und einfache organisatorische Änderungsprozesse (im Sinne von Anpassungen, R.T.) erfordern noch kein Change Management; Change Management ist notwendig, wenn es um Verhaltensänderungen geht oder um die Änderung grundlegender Einstellungen, also Kulturwandel, d.h. nicht sporadische Änderungsprozesse sondern um die Schaffung grundlegender Änderungsbereitschaft im Sinne einer "lernenden Organisation" (Quelle: Online Verwaltungsglossar, www.olev.de).

Kennzahlen und Leistungssteigerungen; die Kalkulierbarkeit der Folgen der IT-Einführung in den Verwaltungen ist aber oft nicht möglich, gerade in den Anfangsphasen der IT-Modernisierung. So findet eher eine Rückkehr zu einer kameralistischen Betrachtungsweise statt, die nicht am Output, sondern am Aufgabenzuwachs orientiert ist. Gerade die vom NSM geforderte betriebswirtschaftliche Rationalität muß bei IT-Entscheidungen aufgegeben werden. Charakteristisch für diese Entwicklung ist das sog. "Produktivitätsparadox", d.h. die fehlende ökonomische Effizienz von IT-Einführungen bei den Anwendern. Die Informatisierung denunziert die Unmöglichkeit des strategischen Management auf Basis des NSM, denn die Einführung von neuen Technologien folgt anderen Überlegungen und nicht Kostenrechnungs- und Controllingsystemen²⁹⁵.

9. Zusammenfassung und Ausblick

In vorliegender Arbeit habe ich versucht, die staatliche Verwaltung als "Anwenderin" der neuen IuK-Technologien (also im Sinne der eher engeren E-Government-Definition) darzustellen und in diesem Zusammenhang neue Tendenzen (im Sinne des New Public Management) des Verwaltungshandelns am Beginn des neuen Jahrhunderts auszumachen. Dies habe ich auch am Beispiel der Finanzverwaltung (namentlich des BMF) getan. Zu diesem Zweck war es zunächst notwendig, die Vergangenheit der Anwendung der technischen Artefakte innerhalb der öffentlichen Verwaltung zu beschreiben: Letztere blickt nämlich – wie obige Ausführungen zeigen – auf eine lange Geschichte der Technologisierung (eigentlich seit dem es die Verwaltung gibt); diese reicht von der Maschinisierung in der Phase der

²⁹⁵ Vgl. Nullmeier, Frank: Zwischen Informatisierung und Neuem Steuerungsmodell. Zum inneren Wandel der Verwaltungen, in: Politik und Technik. Analysen zum Verhältnis von technologischem, politischem und staatlichem Wandel am Anfang des 21.Jh., PVS, Sonderheft 31/2000, Wiesbaden, 2001, S. 261 ff.

Verwaltungsautomation seit den 1950er Jahren bis zum Einsatz moderner, webbasierter Technologien der Gegenwart; und immer wieder wurde die Technik eingesetzt/verstanden als Modernisierungsinstrument der Verwaltungstätigkeit – nur eben mit immer anderen/neuen Mitteln, die dem jeweiligen Stand der technischen Entwicklung entsprachen.

Spätestens seit 1998 ist E-Government zum Motor der Verwaltungsmodernisierung geworden und mit ihm eröffnen sich verschiedene neuartige Spielräume. Dazu gehört v.a. die Möglichkeit der weitgehenden Automation bürokratischer Vorgänge mittels vernetzter Computertechnik. Die Strukturmerkmale von Computersystemen entsprechen im Prinzip denen der Bürokratie, wobei die Analogien zwischen einem idealtypischen bürokratischem Apparat (wie er bei Weber beschrieben wird) und einer programmgesteuerten Maschine wie dem Computer augenscheinlich sind – beide sind im Grunde regelgeleitete informationsverarbeitende Systeme. Computernetzwerke ermöglichen darüber hinaus die Ausdehnung solcher Strukturen über große Bereiche, wobei die Netzdichte und die Schnittstellen darüber entscheiden, welche (gesellschaftlichen) Bereiche erfaßt werden können. Innerhalb der Verwaltungen kommt es aber zu starken Veränderungen der Abläufe und Hierarchien, die nach dem Vorbild von moderner, softwaregestützter Unternehmensführung reorganisiert werden. Zentrale Bedeutung hat bei allen E-Government-Projekten die Einführung sogenannter *Enterprise Resource Management Software* (ERM)²⁹⁶ wie zum Beispiel *SAP/R3*.

²⁹⁶ Enterprise Resource Management (ERM) ist ein Softwarepaket, das die Planbarkeit von Geschäftsprozessen unterstützt. Die wichtigsten Software-Module sind das Finanzwesen, die Fertigung, die Logistik, das Personalwesen und das Kunden-Management. Im Gegensatz dazu waren Vorgängersysteme wie Enterprise Resource Planning (ERP) Softwarelösungen für die Steuerung von betrieblichen Geschäftsprozessen. Die Einsatzbereiche reichen von der Organisation bis hin zu der Verwaltung und der Kontrolle eines Unternehmens. Dazu gehören das Finanzwesen, die Warenwirtschaft, Lagerhaltung, Produktionsplanung, Disposition, Buchhaltung,

Diese oder vergleichbare Software ermöglicht neben der automatisierten Abwicklung vieler Prozesse das Controlling von Materialflüssen und Personalleistungen in Echtzeit. Die anfallenden Daten fließen dabei direkt der Führungsebene zu, die wiederum über das Computersystem die einzelnen Bereiche direkt steuern und beeinflussen kann. Die gesamte mittlere Führungsebene wird also überflüssig; mit dem Ziel, staatliche Bürokratien nach betriebswirtschaftlichem Muster zu führen, wird mit Hilfe dieser Technologien der Umstieg von der kameralistischen Buchführung auf die in der Wirtschaft übliche doppelte Buchführung (sog. Doppik, R.T.) vorangetrieben²⁹⁷.

Was erwartet aber den Leser auf nachfolgenden Zeilen? Anfangs eine thesenartig formulierte Zusammenfassung bisheriger Ausführungen; anschließend kurzer Blick in die nähere Zukunft und letztendlich einige Worte zu möglichen Forschungsvorhaben, die sich im Zuge dieser Arbeit herauskristallisiert haben.

1. Die öffentliche Verwaltung blickt auf eine lange Geschichte der Technikanwendung zurück: Diese beginnt bereits (wenn wir nur in das 20. Jh. zurückblicken) mit der Verwaltungsautomation der 1950er Jahre.

der Vertrieb und das Personalwesen. ERP-Systeme nutzen zunehmend die Integration über Firmennetze und das Internet, um E-Commerce, E-Procurement sowie weitere elektronische Prozesse zu unterstützen. In Zeiten von Just-in-Time sind durchgehende Prozessketten gefragt, bei denen die Kern- und Sekundärprozesse beschleunigt und dadurch deutliche Kosteneinsparungen erzielt werden. Die gesamten ERP-Installationen werden immer komplexer, da die Schnittstellenanpassungen, die Integration von vorhandenen Datenbanken und die Medienbrüche kostenintensiv integriert oder beseitigt werden müssen. Hinzu kommen Kosten für Prozesslücken und die Kosten für externe rechtliche Auflagen. Neuere ERP-Konzepte mit einer SOA-Architektur bieten dagegen eine technische und betriebswirtschaftliche Integration und eine flexible Anpassung an geänderte Prozess- und Informationsanforderungen. (Quelle: www.itwissen.info).

²⁹⁷ Vgl. Engemann, Christoph: Das Internet und die neue Gestalt bürgerlicher Herrschaft: Electronic Government, in UTOPIE kreativ, H. 135 (2002), S. 45-54.

2. Die staatliche Verwaltung hat den jeweiligen "gültigen" und möglichen Stand der technischen Entwicklung zur Bewältigung ihrer Aufgaben genützt; dies zeigt sich auch deutlich am Beispiel der Finanzverwaltung, und zwar zunächst im Bereich des Massendatenaufkommens (Steuereintreibung, Zahlbarmachung von Bezügen der Bundesbediensteten, etc.); deshalb spielte die staatliche Verwaltung eine Pionier- und Vorreiterrolle in der Erprobung und Anwendung der Technik im allgemeinen, die Finanzverwaltung auch für andere Ressorts im speziellen.
3. In den früheren Jahren der Verwaltungsautomation, versuchte man v.a. die routinisierten, also die immer wiederkehrenden Tätigkeiten der Vorgangsbearbeitung in der Verwaltungsorganisation zu meistern; deshalb dominierte auch die Binnensicht, d.h. die interne Perspektive der Technikanwendung – man konzentrierte sich auf die Arbeitserleichterungen, die man sich von der Technik erhoffte.
4. Mit dem Aufkommen neuer, webbasierter IuK-Technologien, begann sich die Perspektive zu ändern: E-Government-Anwendungen (wie FinanzOnline) eröffnen die Möglichkeit des "Außenkontaktes" mit der Verwaltungsumwelt, d.h. mit Bürgern, Unternehmern, etc.; es ist also möglich, mit der Verwaltung zu kommunizieren, eigene Meinung kundzutun (z.B. per Email), was wiederum neue Beteiligungsmöglichkeiten eröffnet, etc.
5. Die neuen IuK-Technologien unterstützen neue Tendenzen des NPM und werden zum Instrument der Verwaltungssteuerung: Die Technik soll zu einer "Beschleunigung" des Verwaltungshandelns, zu einer Verwaltungsvereinfachung, zum Abbau der Bürokratie, zur Senkung der Verwaltungskosten, etc. beitragen; die Mitarbeiter bekommen mehr Verantwortung in ihrem Tätigkeitsfeld und im Hinblick auf den

Umgang mit den Ressourcen, die elektronische Aktenerledigung verkürzt die Kommunikationswege und bietet einen flexibleren Umgang mit "Hierarchien".

6. Der Einsatz von immer neuen technischen Anwendungen und v.a. die Erwartungen der Akteure an die immer neuen Möglichkeiten trugen eher zur Erweiterung von Aufgaben und zur Ausdehnung der Verwaltungsorganisation durch Entstehung neuer Abteilungen, etc. Mehr noch: Die Technik verfestigte die bürokratischen Verwaltungsstrukturen, so daß man von einer "Computer*bürokratie*" sprechen kann; zu dieser Verstärkung trägt der Computereinsatz u.a. dadurch bei, daß die "eigene Logik" der Programmierung den Entscheidungsprogrammen entspricht (Programmierung: "Wenn-Dann"-Schleifen/Konditionalprogramme: "Wenn-Dann"-Entscheidungen der Verwaltung).
7. Die in die Informatisierung gesetzten Hoffnungen und Erwartungen im Hinblick auf die Veränderungspotentiale innerhalb der weberianischen Bürokratie haben sich nicht ganz erfüllt, es kam lediglich zur "Maschinisierung des Maschinisierbaren" (BRINCKMANN).

Ausblick

Die Entwicklungstendenzen, die sich am Beispiel der Informatisierung ablesen lassen sind also folgende: Die Verwaltung wird nicht in die Richtung gehen, die von der NSM-Bewegung postuliert wird; deshalb erscheint das NSM in einem neuen Gewand als Neuauflage eines "verschlankten" Hierarchiemodells von Verwaltung, aber verstärkt outputorientiert; ebenso verfehlt wäre die Vorstellung vom Bedeutungsverlust WEBERScher Verwaltungscharakteristika, weil die Bürokrationen im Zuge der Informatisierung zu "Infokratien" werden; vielmehr kristallisieren sich zwei Bewertungsstränge heraus:

Einerseits der Einsatz kundenorientierter Internet-Technologien als Partizipationsmotoren, andererseits die inneradministrativen Vernetzungen als demokratiegefährdende Infokratien. Die Grundbegrifflichkeit von Recht und Norm als die Basis des administrativen Verständnisses stellt sich auf Information um: Daten und Informationen werden zum Grundelement des Verwaltungshandelns und darauf aufbauend der Begriff "Wissen". Gerade bei einem IT-zentrierten Informationsbegriff gibt es zwei problematische Entwicklungen zu konstatieren: Einerseits gedankliche Angleichung von Kommunikation an Information, andererseits Hintanstellung des Entscheidungs-, Verpflichtungs- und Verbindlichkeitscharakters im Verwaltungshandeln. Nicht unterschätzt werden soll aber, daß bei aller Veränderung der Verwaltungskultur durch die Informatisierung, die sanktionsgestützte Verbindlichkeit der öffentlichen Verwaltung auch unter neuen Auspizien erhalten bleibt²⁹⁸.

Es ist darüber hinaus eine Verschiebung in den Organisationsaktivitäten zu konstatieren: Vom "Administrieren" von Organisationen über "Managen" bis zum "Ökonomisieren" von Organisationen; die Ausrichtung auf Beschleunigung der Verwaltungsprozesse, auf ökonomie-basierte "Performance" des gesamten Verwaltungshandelns beeinflußt die traditionelle, dem "Ideal" Webers entsprechende, Bürokratie: Der Fokus des Performancemodells basiert in der Tendenz auf technischer Orientierung und die Messung wird zu einem weiteren administrativen Verfahren; Performances zu managen schließt Performancemessung ein, geht aber über ihre Verwaltung hinaus und entfaltet manigfaltige Managementvarianten, wie etwa Personalmanagement, Finanzmanagement in Bereichen Budget, Rechnungswesen, usw., strategisches Management, etc.

²⁹⁸ Vgl. Nullmeier, Frank: Zwischen Informatisierung und Neuem Steuerungsmodell. Zum inneren Wandel der Verwaltungen, in: Politik und Technik. Analysen zum Verhältnis von

Es kommt zur Beeinflussung des weberianischen Typus der Verwaltung durch das NPM-Idealtypus: Der weberianische Staat verändert sich in Richtung eines neo-weberianischen Staats (NWS), und zwar unter dem Einfluß eines auf Erhaltung und Modernisierung basierenden Verlaufs der Public Management-Reformen, der wiederum sehr stark durch einen Fokus auf Performance beeinflusst ist²⁹⁹.

Diese Arbeit wollte v.a. einen Beitrag zur politikwissenschaftlichen **E-Government-Forschung** (im bescheidenen Rahmen vielleicht auch zur **politikwissenschaftlichen** Perspektive der **Verwaltungs-informatik**) leisten; im größeren Kontext zur Bürokratie- und Verwaltungsforschung unter den Bedingungen der neuen IuK-Technologien. Im Zuge der Arbeiten hat sich gezeigt, daß die beschriebenen Perspektiven eine "Öffnung" für weitere Forschungsvorhaben bedeuten können: Auf der Mikroebene, z.B. auf der Ebene der einzelnen Organisationseinheiten innerhalb eines Ministeriums, wie z.B. Kanzleien, bzw. der Verwaltungsmitarbeiter die Konsequenzen der ELAK-Einführung unter den Prämissen der "Machtverluste" oder "Herrschaftserweiterung"; die Expertengespräche im BMF haben u.a. gezeigt, daß die Ministerialverwaltung vorwiegend eine strategische Rolle im Verwaltungsgefüge innehat; die entscheidenden Veränderungen im Zuge der besprochenen "Finanzreform" betrafen aber die untere Ebene (FLD, die aufgelöst, Regionen, die neu geschaffen oder die FÄ, in denen u.a. "Info-Center eingerichtet wurden, etc.): Ein durchaus wünschenswertes Untersuchungsobjekt auf diesem Gebiet wäre also die operative Ebene der Steuer- und Finanzverwaltung unter den Auspizien der neuen Managementkonzepte und stärkerer "Bürgerorientierung".

technologischem, politischem und staatlichem Wandel am Anfang des 21.Jh., PVS, Sonderheft 31/2000, Wiesbaden, 2001, S. 264 f.

²⁹⁹ Vgl. Bouckaert, Geert: Auf dem Weg zu einer neo-weberianischen Verwaltung, New Public Management im internationalen Vergleich, in: Bogumil, Jörg/Werner, Jann/Nullmeier, Frank (Hg.): Politik und Verwaltung, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006, S. 354-373.

Doch ist Skepsis angebracht: Eventuelle Forschungsvorhaben können sich – wie schon mehrfach angedeutet – als durchaus schwierig erweisen, wenn sie sich lediglich im Rahmen der Antragsforschung bewegen; deshalb richtet der Autor (wie übrigens schon der erwähnte Stefan Titscher in den 1970er Jahren!) ein Appell an die Politik, (Verwaltungs)Auftragsforschung zu ermöglichen und diese auch als ein Teil einer den Bedürfnissen der (Politik)Wissenschaft entsprechenden "Verwaltungspolitik" zu begreifen.

Ist also E-Government-Forschung notwendig? Dies ist natürlich zu bejahen. Denn die E-Government-Forschung ist Bürokratieforschung ist Verwaltungsforschung ist Forschung, die ein erweitertes Verständnis über die Rolle des Staates und Veränderungen der demokratiepolitischen Potentiale zum Ziel hat, ja haben muß. Und: E-Government-Forschung, interdisziplinär – und nicht nur aus der technikzentrierten Sicht der Verwaltungsinformatik betrieben (d.h. nicht nur aus der Perspektive des Verwaltungsmodernisierungs-instruments) – könnte zu einer Vervielfältigung der Forschungsfragen beitragen³⁰⁰. So würde es einen Beitrag zur Interdisziplinarität der Verwaltungsforschung im allgemeinen leisten und auf diese Weise zur stärkeren Profilierung der Verwaltungswissenschaft als selbständige sozialwissenschaftliche Disziplin.

³⁰⁰ Jung, Stefan: Was kann die E-Government-Forschung leisten?. Anmerkungen zur Entmonopolisierung wissenschaftlicher Erkenntnisansprüche, in "Verwaltung und Management", 13.Jg. (2007), Heft 3, S. 146.

Literaturverzeichnis

Archiv- und Primärquellen:

Benutzungsordnung des Österreichischen Staatsarchivs

Bundesparteivorstand der Sozialistischen Partei Österreichs (Hg.):
Strukturkonzept für die staatliche Verwaltung. Entwurf für ein
Verwaltungsprogramm der SPÖ, Wien, 1970.

Büroordnung 2004

Heft 2 der Schriftenreihe zur Verwaltungsreform des Bundeskanzleramtes,
Wien, o.J.

Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF, Stand: 1. März 2008

Interview vom 17.10.2008 (BMF)

Interview vom 2.2.2009 (BMF)

Interview vom 10.2.2009 (BMF)

Interview vom 19.3.2009 (BKA)

Kanzleiordnung für die Bundesministerien (1923)

Kanzleiordnung für die Bundesministerien (1975)

Kanzleiordnung für die Bundesministerien (1992)

Österreichischer Amtskalender

RH-Bericht "E-Government im Bereich der Finanzverwaltung mit dem Schwerpunkt FinanzOnline, Bund 2006/12.

Stellungnahme des Österreichischen Städtebundes v. 15. September 2003, 17/SN-69/ME

Systemisierungsplanes der Datenverarbeitungsanlagen des Bundes

Broschüren:

Bundesministerium für Finanzen (Hg.): Leistungssteuerung im Finanzressort, Wien, 2007.

Regierungsprogramme/Regierungserklärungen:

Bundeskanzleramt (Hg.): Regierungserklärung BK Dr. Alfred Gusenbauer v. 16.1.2007.

Bundespressediens (Hg.): Erklärung der Bundesregierung vor dem Nationalrat von BK Dr. Franz Vranitzky, 30. Nov. 1994.

Bundespressediens (Hg.): Erklärung der Bundesregierung vor dem Nationalrat von BK Dr. Franz Vranitzky, 13. März 1996.

Bundespressediens (Hg.): Erklärung der Bundesregierung vor dem Nationalrat BK Schüssel v. 9.2.2000.

Klima, Viktor., 1998, Informationstechnikoffensive der Bundesverwaltung (Vortrag an den Ministerrat), Wien, 5.3.1998.

Regierungserklärung BK Franz Vranitzky v. 28.1.1987

Regierungserklärung BK Fred Sinowatz v. 31.5.1983

Regierungserklärung BK Schüssel v. 6.3.2003

Regierungserklärung BK Vranitzky v. 18.12.1990

Regierungsprogramm für die XXIII. G.P.

Regierungsprogramm für die XXIV.G.P

Sekundärliteratur:

Aichholzer, Georg/Schmutzer, Rupert: E-Government. Elektronische Informationsdienste auf Bundesebene in Österreich. Endbericht, Studie im Auftrag des BKA, Wien, Juli 1999.

Anter, Andreas : Max Webers Theorie des modernen Staates: Herkunft, Struktur und Bedeutung, 2. Aufl., Duncker & Humblot, Berlin, 1996 (Beiträge zur politischen Wissenschaft, Bd.82).

Auer, Rudolf/Bezdicek, Peter, Von der Massendatenerfassung in den Finanzämtern zu FINANZOnline in: Traunmüller, Roland u.a. (Hg.): Von der Verwaltungsinformatik zum E-Government, Festschrift Arthur Winter zum 60. Geburtstag, Wien, 2004.

Baukowitz, Andrea: Informatisierung und Reorganisation. Zur Rolle der IT jenseits der Automatisierung, in: Baukowitz, Andrea/Berker, Thomas u.a. (Hg.): Informatisierung der Arbeit – Gesellschaft im Umbruch, edition sigma, Berlin, 2006.

Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen zu Verwaltungsreform in den Jahren 1975 bis 1980 (Verwaltungsreformbericht 1980), Wien, 1980.

Bock, Christian, eGovernment und New Public Management: gegenseitige Hinderer oder Helfer?, in: Verwaltung und Management, 10. Jg. (2004).

Boes, Andreas/Pfeiffer, Sabine: Infomatization der Arbeit – Gesellschaft im Umbruch. Eine Einführung, in: Baukowitz, Andrea/Berker, Thomas u.a. (Hg.): Informatisierung der Arbeit – Gesellschaft im Umbruch, edition sigma, Berlin, 2006.

Boes, Andreas: Informatisierung – Kontrolle – Markt, Arbeitspapier 12 des Projektes ARB-IT2, Frankfurt, 2005.

Bouckaert, Geert: Auf dem Weg zu einer neo-weberianischen Verwaltung, New Public Management im internationalen Vergleich, in: Bogumil, Jörg/Werner, Jann/Nullmeier, Frank (Hg.): Politik und Verwaltung, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006.

Brinckmann, Hans/Grimmer, Klaus u.a. (Hg.): Automatisierte Verwaltung. Eine empirische Untersuchung über die Rationalisierung der Steuerverwaltung, Frankfurt/Main, Campus-Verlag, 1981 [Campus Forschung, Bd. 219].

Brinckmann, Hans/Kuhlmann, Stefan: Computerbürokratie. Ergebnisse von 30 Jahren öffentlicher Verwaltung mit Informationstechnik, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1990.

Bruder, Wolfgang/Dose, Nikolai: Öffentliche Verwaltung, in Nohlen, Dieter: Wörterbuch Staat und Politik, 5. Aufl., München, 1998.

Brünner, Christian, Aufgaben der Verwaltung, in: Wenger, Karl u.a. (Hg.), Grundriß der Verwaltungslehre, Böhlau Verlag, Wien-Köln, 1983.

Bundeskanzleramt (Hg.): Die Auswirkungen der automationsunterstützten Datenverarbeitung auf die Gestaltung amtlicher Schriftstücke, Bericht, Empfehlungen für die Gestaltung, Wien, o.J., [Schriftenreihe zur Verwaltungsreform, 8].

Dose, Nikolai: Weshalb Bürokratieabbau auf Dauer erfolglos ist, und was man trotzdem tun kann, in Der moderne Staat, 1. Jg., 1/2008.

Dosi, Giovanni: Technological Paradigms and Technological Trajectories. A Suggested Interpretation of the Determination and Directions of Technical Change, in: Research Policy 11/1982, Vol. 3.

Edeling, Thomas: Organisation, in: Voigt, Rüdiger/Walkenhaus, Ralf (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, VS Verlag f. Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006.

Engemann, Christoph: Das Internet und die neue Gestalt bürgerlicher Herrschaft: Electronic Government, in UTOPIE kreativ, H. 135 (2002).

Fritz Morstein Marx, Einführung in die Bürokratie. Eine vergleichende Untersuchung über das Bamtentum, Hermann Luchterhand Verlag, Neuwied, 1959.

Fürst, Susanne: Allgemeines Verwaltungsrecht, LexisNexis, 3. neu bearb. Aufl., Wien, 2004.

Gaugg, Harald: Möglichkeiten der Büroautomation: Konzept des integrierten Text- und Informationssystems des BKA, in: Bundeskanzleramt (Hg.), Büroautomation in der öffentlichen Verwaltung, Wien, 1984 [Schriftenreihe zur Verwaltungsreform].

Gottschlich, Maximilian/Panagl, Oswald/Welan, Manfred: Was die Kanzler sagten: Regierungserklärungen der Zweiten Republik 1945-1987, Böhlau Verlag, Wien-Köln, [Studien zu Politik und Verwaltung, Bd. 15].

Grimmer, Klaus/Wind, Martin: Wandel des Verhältnisses von Bürger und Staat durch die Informatisierung der Verwaltung, in: Politik und Technik. Analysen zum Verhältnis von technologischem, politischem und staatlichem Wandel am Anfang des 21.Jh., PVS, Sonderheft 31/2000, Wiesbaden, 2001.

Karger, Pia/Rüß, Oliver/Scheidt, Nadia von: E-Government, in: Blanke, Bernhard et.al. (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Völlig überarb. u. erw. Auflage, Wiesbaden, 2005.

Kasperek, Alfred: Integration von Text- und Datenverarbeitung im DDP-Netzwerk der österreichischen Bundesfinanzverwaltung, in: Bundeskanzleramt (Hg.), Büroautomation in der öffentlichen Verwaltung, Wien, 1984 [Schriftenreihe zur Verwaltungsreform].

Kieser, Alfred/Walgenbach, Peter: Organisation, 4. überarb. u. erw. Aufl., Stuttgart, Schäffer-Poeschel, 2003.

Kreisky, Eva: Empirische Grundlagen über das Verhältnis der öffentlichen Verwaltung zur Bevölkerung, in: Bundeskanzleramt (Hg.), Bürgernahe Verwaltung, Referate und Diskussionen, Wien, 1980 (?) [Schriftenreihe zur Verwaltungsreform, 4].

Ledinger, Roland, Von der Karteikarte bis zum "Elektronischen Akt (ELAK)" in: Traummüller, Roland/Taudes, Alfred (Hg.): Von der Verwaltungsinformatik zum E-Government, FS für Arthur Winter zum 60. Geburtstag, Wien, 2004.

Lenk, Klaus, Geschäftsprozessmanagement im öffentlichen Sektor – Unterschiede zur Privatwirtschaft? in: Hill, Hermann (Hg.): Die Zukunft des öffentlichen Sektors, Nomos, Baden-Baden, 2006.

Lenk, Klaus: Der Stat am Draht. Electronic Government und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung – eine Einführung, Berlin, 2004.

Luhmann, Niklas: Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung: Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung, Duncker und Humblot, Berlin, 1997 [Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 29].

Luhmann, Niklas: Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandsaufnahme und Entwurf, Grote, Köln-Berlin, 1966.

Mayntz, Renate: Triebkräfte der Technikentwicklung und die Rolle des Staates, in: Simonis, Georg u.a. (Hg.), Politik und Technik. Analysen zum Verhältnis

von technologischem, politischem und staatlichem Wandel am Anfang des 21. Jh., PVS Sonderheft 21/2000, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 2001.

Menne-Haritz, Angelika: Das Dienstwissen der öffentlichen Verwaltung. Wissensmanagement für kooperative Entscheidungsprozesse, in: Verwaltung & Management, 7. Jg. (2001), Heft 4.

Müller, Eduard: Finanz-Wegweiser, Steuer- und Wirtschaftskartei, Linde Verlag, Wien, 81. Jg./Sept. 2006.

Neisser, Heinrich: Verwaltung, in Dachs, Herbert u.a. (Hg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik, 3. erw. u. völlig neu bearb. Aufl., Wien, 1997.

Nullmeier, Frank: Zwischen Informatisierung und Neuem Steuerungsmodell. Zum inneren Wandel der Verwaltungen, in: Politik und Technik. Analysen zum Verhältnis von technologischem, politischem und staatlichem Wandel am Anfang des 21.Jh., PVS, Sonderheft 31/2000, Wiesbaden, 2001.

Oberndorfer, Peter, Verwaltung und Umwelt, in: Wenger, Karl/Brünner, Christian/Oberndorfer, Peter (Hg.), Grundriß der Verwaltungslehre, Böhlau, Wien-Köln, 1982.

Pichler, Wolfgang: Sachmittel der Verwaltung, in: Wenger, Karl u.a. (Hg.): Grundriß der Verwaltungslehre, Böhlau Verlag, Wien-Köln, 1983.

Pirker, Theo: Büro und Maschine: Zur Geschichte und Soziologie der Mechanisierung der Büroarbeit, der Maschinisierung des Büros und der Büroautomation, Kyklo-Verlag, Basel, 1962 [Veröffentlichungen der List-Gesellschaft e.V., Bd. 23].

Pirker, Theo: Grenzen der Bürotechnik, in Technik und Gesellschaft, Jahrbuch 2, Frankfurt/M., 1983.

Priddat, Birger: Irritierte Ordnung. Moderne Politik: Politische Ökonomie der Governance, VS Verlag f. Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006.

Rauschauer Bernhard/Kazda, Wolfgang, Organisation der Verwaltung in: Wenger, Karl (Hg.): Grundriß der Verwaltungslehre, Böhlau Verlag, Wien-Köln, 1983.

Reichard, Christoph/Röber, Manfred: Konzept und Kritik des New Public Management, in: Schröter, Eckhard (Hg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven, Leske + Budrich, Opladen, 2001.

Reinermann, Heinrich, Anforderungen an die Informationstechnik: Gestaltung aus Sicht der Neuen Verwaltungskonzepte, in: Verwaltung und Fortbildung (VuF), Heft 1/1996, 24. Jg.

Reinermann, Heinrich/Jörn von Lucke: E-Government – Gründe und Ziele, in: Heinrich Reinermann/Jörn von Lucke (Hg.): Electronic government in Deutschland: Ziele, Stand, Barrieren, Beispiele, Umsetzung, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer, 2002, [Speyrer Forschungsberichte, Bd. 226].

Reinermann, Heinrich: Die Krise als Chance: Wege innovativer Verwaltungen, 5. Aufl., Speyer, 1995 [Speyerer Forschungsberichte, Bd. 139].

Reinermann, Heinrich: Ein neues Paradigma für die öffentliche Verwaltung – Was Max Weber heute empfehlen dürfte -, Speyerer Arbeitshefte 97, 2. Aufl., 1997.

Sachsse, Hans, (Hg.): Technik und Gesellschaft 2 Texte: Technik in der Literatur, UTB Verlag, München, 1976.

Schedler, Kuno/Proeller, Isabella: New Public Management, Paul Haupt Verlag, Bern-Wien, 2000.

Schedler, Kuno: eGovernment und neue Servicequalität der Verwaltung? in: Grundlagen des eGovernment, Bern, 2000.

Schröter, Eckhard/Wollmann, Hellmut, New Public Management in: Bernhard Blanke/Stephan von Bandemer/Frank Nullmeier/Göttrik Wewer (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. völlig überarb. und erw. Aufl., Wiesbaden, 2005.

Steinbach, Hansklaus: Integrierte Informationsverarbeitung – der "Mittlere Weg" führt zum Erfolg, in ÖVD 9/76.

Tabakow, Robert: Staat und Informationstechnologien, E-Government, Ökonomie und das Wissen über die Bedeutung politischer Vorgänge, Diplomarbeit, Univ. Wien, 2004, veröffentlicht auf www.rechtsprobleme.at

Thieme, Werner: Verwaltungslehre, 3. völlig neubearb. Aufl., Köln-Berlin-Bonn-München, 1977.

Titscher, Stefan: Struktur eines Ministeriums: eine verwaltungssoziologische Studie zur Ministerialbürokratie, Österr. Bundesverlag, Wien, 1975.

Tiwald, Gottfried/Moser, Ludwig, IT-Management im Finanzresort in: Traunmüller, Roland u.a. (Hg.): Von der Verwaltungsinformatik zum E-Government, Festschrift Arthur Winter zum 60. Geburtstag, Wien, 2004.

Trauner, Gudrun: E-Government als Element einer neuen Verwaltung, in: Holzinger, Gerhart/Obendorfer, Peter/Rauschauer, Bernhard (Hg.), Österreichische Verwaltungslehre, 2. überarb. u. erw. Aufl, Verlag Österreich, Wien, 2006.

Traunmüller, Roland/Taudes, Alfred (Hg.): Von der Verwaltungsinformatik zum E-Government, FS für Arthur Winter zum 60. Geburtstag, Wien, 2004.

Trost, Gerald: E-Government im Rahmen von E-Austria, in: VerwaltungHeute, Nr. 36/2000.

Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht⁸ (1996).

Weber, Max: Staatssoziologie: Soziologie der rationalen Staatsanstalt und der modernen politischen Parteien und Parlamente, mit einer Einführung u. Erläuterungen hrsg. von Johannes Winkelmann, 2., durchges. u. erg. Aufl., Duncker & Humblot, Berlin, 1966.

Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 4. Aufl., 1956, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1. Halbband.

Wenger, Karl, Verwaltungslehre als wissenschaftliche Disziplin in: dersb. (Hg.): Grundriß der Verwaltungslehre, Böhlau Verlag, Wien-Köln, 1983.

Wimmer, Norbert: Dynamische Verwaltungslehre. Ein Handbuch der Verwaltungsreform, Springer-Verlag, Wien/New York, 2004.

Wimmer, Norbert: Verwaltungsreform in Österreich. Eine kritische Zwischenbilanz, in: Die Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft, 7/1974.

Wipfler, Johann: Leitfaden der Verwaltungslehre, Duncker & Humblot, Berlin, 1979 [Schriften zur Verwaltungswissenschaft, Bd. 9].

Zeleny, Kurt: Bedeutung der Büroautomation für die öffentliche Verwaltung; Auswirkungen auf die Verwaltungsorganisation, in: Bundeskanzleramt (Hg.), Büroautomation in der öffentlichen Verwaltung, Wien, 1984 [Schriftenreihe zur Verwaltungsreform].

Rechtsquellen:

BDG 1979, BGBl.Nr. 333/1979, zuletzt geändert durch BGBl.Nr. 550/1994

BGBl. I Nr. 10/2004 (www.ris.bka.g.vat)

Aktionsplan für die sichere Nutzung des Internets (KOM(97)570)

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].

elektronischer Geschäftsverkehr (KOM(97) 0157)

Globalisierung und Informationsgesellschaft (KOM(98)50) und Grünbuch über die Informationen des öffentlichen Sektors in der Informationsgesellschaft (KOM98)585)

Mitteilung der Kommission vom 28. Mai 2002 an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen -Aktionsplan eEurope 2005: Eine Informationsgesellschaft für alle [KOM(2002) 263 endg. - Nicht im Amtsblatt veröffentlicht].

Mitteilung der Kommission vom 30. September 2005 „i2010: Digitale Bibliotheken“ [KOM(2005) 465 endg.]

Protokoll v. 30/11/1994 – vorläufige Ausgabe. Globale Informationsgesellschaft, A4-0073/1994

Sicherheit der elektronischen Kommunikation (KOM(97)503)

Online-Quellen:

"Öffentliche Hand investiert in eGovernment", v. 15.12.2008 (www.egovernment-computing.de)

"Buchhaltungsagentur-Beamter soll 17 Millionen veruntreut haben", Online-Ausgabe der Tageszeitung "Die Presse" v. 31.01.2009, auf DiePresse.com

Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, Memorandum des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik e.V. und des Fachbereichs 1 der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE, Bonn/Frankfurt 2000, online: <http://www.giv.de/wissenschaft/digitbibl/index.html>

<http://unpan1.un.org>

http://www.olev.de/g/good_gov.htm

<http://www.hsw.bfh.ch/spahni/FHSG/01%20Grundlagen.pdf>

www.olev.de

www.europarl.europa.eu)

<http://www.digitales.oesterreich.gv.at>

www.itwissen.info

<http://web.worldbank.org>

<http://www.bka.gv.at/2004/4/7/Regprogr.pdf>

<http://glossar.iwv.ch>

http://europa.eu.int/information_society/eeurope/news_library/pdf_files/communication_de.pdf, 2001

www.verwaltungskosten.at

www.wirtschaftslexikon24.net

http://europa.eu.int/comm/off/index_en.htm

<http://www.cio.gv.at>

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildungsverzeichnis:

Abb. 1	Stufen der Büromechanisierung.....	74
Abb. 2	Ablauforganisation im Büroautomationsbereich.....	111
Abb. 3	Bürosystem unter Einbindung innerer Kommunikation.....	112
Abb. 4	dialogfähige Kommunikation mit Teletextdienst und BTX.....	113
Abb. 5	E-Government aus der Governance-Perspektive.....	153
Abb. 6	Sektorale Beziehungsgeflechte im E-Government.....	153
Abb. 7	Regulierendes und partizipierendes E-Government.....	155
Abb. 8	IKT-Gremien 2001-2005.....	172
Abb. 9	IKT-Institutionen seit 2005.....	175
Abb. 10	E-Government-Strategie 2005+.....	176
Abb. 11	Organisation des E-Government im BKA.....	176
Abb. 12	MbO-Strategie des BMF.....	261
Abb. 13	NPM-Instrumente.....	261

Tabellenverzeichnis:

Tab. 1	Bürokratische Merkmale öffentlicher Verwaltung.....	50
Tab. 2	DV-Anlagen der Hoheitsverwaltung 1972-1978.....	115
Tab. 3	DV-Anlagen der Hoheitsverwaltung 1979-1992.....	116
Tab. 4	Zusammensetzung der E-Government-Gremien.....	174
Tab. 5	IT-Verfahrensentwicklung in der Finanzverwaltung 1969-2004.....	203

ANHANG**IT-Sektion im Bundesministerium f. Finanzen in den Jahren
1959-2008**

Jahr	Nr	Bezeichnung	Abteilungen	Sonstige Einheiten
1975/76	VII	EDV-Sektion	4	
1979/80	VII	EDV-Sektion	4	
1982	VII	EDV-Sektion	4	ADV-Revision
1989	VI	ADV-Sektion	7	ADV-Revision
1991/92	VI	ADV-Sektion	7	ADV-Revision
1992/93	VI	ADV-Sektion	7	ADV-Revision
1997	VI	IT-Sektion	8	ADV-Prüf- u. Kontrollstelle
1998	VI	IT-Sektion	8	ADV-Prüf- u. Kontrollstelle
2000	VI	IT-Sektion	8	ADV-Prüf- u. Kontrollstelle
2001	VI	IT-Sektion	6	ADV-Prüf- u. Kontrollstelle
2002	VI	IT-Sektion	6	IT-Prüf- u. Kontrollstelle
2004/05	VI	IT-Sektion	6	IT-Prüf- u. Kontrollstelle
2005/06	V	IT-Sektion	6	IT-Prüf- u. Kontrollstelle
2006/07	V	IT-Sektion	6	IT-Prüf- u. Kontrollstelle
2007/08	V	IT-Sektion	6	IT-Prüf- u. Kontrollstelle

(Organisationsentwicklung der IT-Sektion im BMF 1959-2008/Quelle: Eigene Darstellung nach dem Österreichischem Amtskalender)

Stellenplan/ Jahr	Kap. 50/Finanzen		Bund gesamt	
	inkl.	exkl.	inkl.	exkl.
	ausgegliederte Einrichtungen	ausgegliederte Einrichtungen	ausgegliederte Einrichtungen	ausgegliederte Einrichtungen
1970	21.896		273.218	
1971	21.893		276.348	
1972	21.893		276.694	
1973	21.920		279.947	
1974	21.920		281.910	
1975	21.960		286.572	
1976	21.957		287.322	
1977	21.737		284.214	
1978	21.652		285.474	
1979	21.506		287.558	
1980	21.390		289.240	
1981	21.665		291.238	
1982	21.534		291.251	
1983	21.618		293.230	
1984	21.948		295.183	
1985	22.054		297.285	
1986	22.095		297.396	
1987	22.115		297.431	
1988	21.915		294.689	
1989	21.868		293.767	
1990 1)	<i>21.973</i>	<i>20.231</i>	305.742	303.794
1991	<i>21.939</i>	<i>20.204</i>	308.270	306.333
1992	<i>21.834</i>	<i>20.100</i>	308.789	306.811
1993	<i>21.999</i>	<i>20.271</i>	308.703	306.568
1994	<i>21.916</i>	<i>20.195</i>	241.326	239.236
1995	<i>21.597</i>	<i>19.899</i>	248.871	243.836
1996	<i>20.471</i>	<i>18.783</i>	234.066	184.000
1997	<i>19.567</i>	<i>17.909</i>	227.450	178.745
1998	<i>18.717</i>	<i>17.139</i>	222.843	175.799
1999	<i>18.504</i>	<i>17.022</i>	217.143	171.710
2000	<i>17.890</i>	<i>16.507</i>	212.745	168.442
2001	<i>17.505</i>	<i>16.175</i>	207.660	165.800
2002	<i>16.861</i>	<i>15.588</i>	199.915	160.612
2003	<i>16.039</i>	<i>14.893</i>	191.705	156.666
2004	<i>14.599</i>	<i>13.531</i>	177.497	135.242
2005	<i>14.617</i>	<i>13.190</i>	171.141	133.557
2006	<i>14.278</i>	<i>12.961</i>	167.334	130.762

2007	13.701	12.474	172.190	136.592
1) ab 1990 ist eine klare Gliederung des Stellenplanes vorgegeben und es ist daraus der Zweck der veranschlagten Personalkapazitäten ersichtlich				

(Entwicklung der Planstellen in der Finanzverwaltung 1970-2007/Quelle: BMF)

1973	Type A (Kleinanlagen)		Type B (Mittel- u. Großanlagen)		Type C (Sonderanlagen)		Summe
	eigene	gemietet	eigene	gemietet	eigene	gemietet	
FinV						4	4
ZBA					1	1	2

1978	Type A (Kleinanlagen)		Type B (Mittel- u. Großanlagen)		Type C (Sonderanlagen)		Summe
	eigene	gemietet	eigene	gemietet	eigene	gemietet	
ZBA					3	1	4

1982	Type A (Kleinanlagen)		Type B (Mittelanlagen)		Type C (Großanlagen)		Type D (Sonderanlagen)		Summe
	eigene	gemietet	eigene	gemietet	eigene	gemietet	eigene	gemietet	
FinV		1							1
BRA		3		3	2		1		9

1985	Type A (Kleinanlagen)		Type B (Mittelanlagen)		Type C (Großanlagen)		Type D (Sonderanlagen)		Summe
BRA	51		14		4				
									69

1987	Type A (Kleinanlagen)		Type B (Mittelanlagen)		Type C (Großanlagen)		Type D (Sonderanlagen)		Summe
BRZ	57		15		3		1		
									76

1989	Type A (Kleinanlagen)		Type B (Mittelanlagen)		Type C (Großanlagen)		Type D (Sonderanlagen)		Summe
BRA	71		16		4				
									91

1992	Type A (Kleinanlagen)		Type B (Mittelanlagen)		Type C (Großanlagen)		Type D (Sonderanlagen)		Summe
BRZ	89		16		27				
									132

1995	Type A (Kleinanlagen)		Type B (Mittelanlagen)		Type C (Großanlagen)		Type D (Sonderanlagen)		Summe
BRZ	112		16		33				
									161

1997	Type A (Kleinanlagen)		Type B (Mittelanlagen)		Type C (Großanlagen)		Type D (Sonderanlagen)		Summe
BRZ	105		19		33				
									157

(Entwicklung der DV-Anlagen in der Finanzverwaltung 1973-1997/Quelle: Eigene Darstellung nach dem Systemisierungsplan der DV-Anlagen des Bundes, Anlage zum BFG f. das jeweilige Jahr/Legende: FinV=Finanzverwaltung, ZBA=Zentralbesoldungsamt, BRA=Bundesrechenamt, BRZ=Bundesrechenzentrum)

Abstract (dt.)

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit den theoretischen und praktischen Aspekten des Verwaltungshandelns am beginnenden 21. Jh. im Spannungsverhältnis zwischen E-Government und New Public Management (NPM). Im öffentlichen Sektor soll nämlich der verstärkte Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) die treibende Kraft für Veränderungsprozesse werden; diese sollen das neue Verhältnis sowohl nach innen (z.B. zwischen den einzelnen Verwaltungseinheiten) als auch nach außen neu definieren. E-Government wird dabei als Werkzeug beschrieben, mit dem ein „besseres“ Regieren im Sinne einer "besseren" Verwaltung (OECD) erreicht werden soll. Eine Konsequenz der feststellbaren Neuinterpretation des öffentlichen Sektors im Sinne betriebswirtschaftlicher Reformstrategien ("Managerialismus") ist die "Gegenreform" des New Public Management (NPM) und sein Anspruch auf Umgestaltung der öffentlichen Verwaltung mittels Privatisierung, Deregulierung, Segmentierung und Auslagerung des Verwaltungshandelns. Eines der Instrumente des NPM ist der verstärkte Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechnologien; dieser steht im Spannungsfeld zwischen beabsichtigter Beschleunigung, Vereinfachung, Ersparnis, etc. im Verwaltungshandeln und bürokratisch organisierter Verwaltung. In den Anfängen des Technikeinsatzes in der öffentlichen Verwaltung dominierte die Binnenperspektive: Man setzte auf Vereinfachung von routinemäßig auftretenden Tätigkeiten; die Ambivalenz des (scheinbar) paradigmatischen Perspektivenwechsels bedeutet, daß sich die öffentliche Verwaltung durch den Einsatz webbasierter IuK-Technologien zwar nach außen zu "öffnen", beginnt, andererseits festigt aber die Informatisierung die bürokratischen Elemente innerhalb der staatlichen Verwaltung. Somit wirkt die Technologie herrschaftsstabilisierend – bzw. erweiternd. Darüber hinaus wurde der traditionelle weberianische Staat mit seiner traditionellen Bürokratie durch die "Ökonomisierungs"-basierte Performance-Bewegung beeinflusst und ist in ein neo-weberianisches System übergegangen (Bouckaert).

Abstract (eng.)

The present work deals with the theoretical and practical aspects of public administration acting at the beginning of the 21st Century in the tension between E-Government and New Public Management (NPM). The increased use of new information and communication technologies (ICTs) in the public sector should be the driving force for change processes, which will redefine the new relationship - internally (eg between the various administrative units) and externally. E-Government is described as a tool with which a "better" governance in the sense of a "better" administration (OECD) should be achieved. One consequence of the ascertainable reinterpretation of the public sector in terms of business reform strategies ("managerialism") is the "counter-reform" of the New Public Management (NPM) and its claim to transform public administration through privatization, deregulation, segmentation and removal of administrative action. One of the instruments of NPM is the increased use of new ICTs; this is the tension between the intention to accelerate, simplify, save, etc. in the governance and organized bureaucratic administration. In the early days of the use of technology inside public administration domestic perspective was dominated: Simplification of mostly routinely occurring activities; the ambivalence of the (seemingly) paradigmatic change means that the public administration "opens" to the outside through the use of web-based ICTs, but on the other hand the informatisation firms the bureaucratic elements within the state administration. Thus, the technology helps to stabilize or even enlarge the ruling conditions. Over an above that, the traditional weberian state with its traditional bureaucracy is influenced through the "economization"-based performance-movement and turned into a neo-weberian system (Bouckaert).

LEBENS LAUF

Mag. phil. Robert TABAKOW
Geb.: 4.12.1960, Warszawa

1190 Wien, Cobenzlg.30/20

Tel.: 0699/11 971 821

e-mail: robert.tabakow@univie.ac.at



<u>Ausbildung:</u>	
Seit 2005	Doktoratsstudium am Inst.f. Politikwissenschaft Uni Wien (Doktorvater: HR Univ.- Doz. Dr. Johann Dvorak)
1999-2003	<ul style="list-style-type: none"> • Studium der Politikwissenschaft (Mag. phil.): Diplomarbeit "Staat und Informationstechnologien, E-Government, Ökonomie und das Wissen über die Bedeutung politischer Vorgänge", Uni Wien, 2004. • Teilnahme an 2-semesteriger Veranstaltung "Berufsfeldorientierung für Sozial- und GeisteswissenschaftlerInnen" (IFF Wien)
1999	Beginn des Studiums der Geisteswissenschaften (Politikwissenschaft/Geschichte+Jus)
1987 - 1994	EDV-Ausbildungen: u.a. Verein Scriptura, EDV-Trainer-Ausbildung (Bildungsagentur) und Absolvierung des Zivildienstes
1984-1985	WU-Wien (Fremdenverkehrslehre)
<u>Berufslaufbahn:</u>	
Seit 2006	Lehrbeauftragter der Uni Wien/Inst. f. Politikwissenschaft
2004-2006 2000-2004	Studienassistent (Fachbibl. Soziologie/Politikwissenschaft) div. Tätigkeiten als Werkstudent: (Datenpflege/Telefonmarketing, etc.)
1989 – 1999	<ul style="list-style-type: none"> • Olympus-Austria (EDV-Erfassung), • Fa.Manger (EDV-Schulung und teilw.Support), • BOT-Wien (EDV-Support) • AWD (Grundausbildung/Außendienst) • Bundesländer-Versicherung: Berater im Außendienst, Absolvierung der Schulungen mit Schwerpunkten Personen/Sachversicherungen, Verkaufspsychologie, etc., EDV-Anwenderunterstützung • div. Rechtsanwaltskanzleien in Bereichen: Phonotypie, EDV-Anwenderbetreuung und Organisation, Internet-Recherchen, etc.
<u>Sonstiges:</u>	sehr gute EDV-Kenntnisse (Office, Internet), Polnisch perfekt (Muttersprache)

Kurzbiographie:

Mag. phil. Robert Tabakow, geb. 4.12.1960 in Warszawa/Polen, 1999-2004 Studium der Politikwissenschaft an der Universität Wien (in Verbindung mit Geschichts- und Rechtswissenschaften) im 2. Bildungsweg, Auszeichnung der Wirtschaftskammer Österreichs für die Diplomarbeit in der Kategorie „E-Government“, Mitarbeit im Rahmen einer Studie zum Thema „Zugang zum Frauenstudium“ für das Ludwig Boltzmann-Institut für vergleichende Rechtssystemforschung sowie Evaluierung im Rahmen des Grundtvig-Projektes der EU „Politische Partizipation durch gesellschaftliche Kompetenz: Curriculumentwicklung für die politische Grundbildung“ für den Verband österreichischer gewerkschaftlicher Bildung Wien, seit 2005 freier Mitarbeiter des Institutes für Wissenschaft und Kunst und seit 2006 des Institutes zur Erforschung der Geschichte der Gewerkschaften und der Arbeiterkammern in Wien, Laufende Publikationen für BiogrAphia-Datenbank & Lexikon Österreichischer Frauen, Institut für Wissenschaft und Kunst, Wien, 2005. Seit 2006 Lehrbeauftragter der Uni Wien (Institut f. Politikwissenschaft).

Forschungsschwerpunkte: **öffentliche Verwaltung, E-Government, New Public Management, Frauenstudium.**

Wissenschaftliche Publikationen:

- BiogrAphia-Datenbank & Lexikon Österreichischer Frauen, Institut für Wissenschaft und Kunst, Wien, 2005.
- Tabakow, Robert/Pellar, Brigitte: Globalisierung einmal anders. Der internationale Zusammenschluß der Gewerkschaftsbewegung und seine Geschichte, (Publikation für den internationalen Gewerkschaftskongreß in Wien am 1.11.2006) Wien, 2006.
- Tabakow, Robert: Staat und Informationstechnologien, E-Government, Ökonomie und das Wissen über die Bedeutung politischer Vorgänge, Diplomarbeit, März 2004, publiziert online auf www.rechtsprobleme.at

Auszeichnungen:

Wirtschaftskammer Österreichs: Diplomarbeit in der Kategorie „E-Government“ 2005
AK Wien: Preisträger des Theodor-Körner-Fonds 2006.