

# Perspektiven der Verwaltungsautomation

Heinrich Reinermann

## 1. Themenstellung

Wir stehen heute sicherlich vor einer gänzlich neuen Lage des Themas „Verwaltung und Automation“. Bei aller Gefahr der Blickverengung und Übertreibung, wie sie jedem droht, der sich auf ein Teilgebiet spezialisiert, muß man wohl mehr und mehr erkennen, daß die Informationstechnik aus dem Schatten eines bloßen Arbeitsmittels heraustritt. Sie wird zum potentionalen Hebel für Verwaltungsgestaltung und könnte, angesichts mancher Herausforderung, die sich für die öffentliche Verwaltung abzeichnet, gerade zur rechten Zeit zur Verfügung stehen. Eine informationstechnikorientierte Durchleuchtung und Gestaltung der Verwaltungspraxis steht deshalb ebenso an wie eine informationstechnikorientierte Verwaltungswissenschaft. Denn wir müssen uns daran gewöhnen, die öffentliche Verwaltung aus dem Blickwinkel des Potentials der Elektronik neu zu betrachten.

Für alle, die sich mit Praxis und Wissenschaft, mit Erklärung und Gestaltung des Verwaltungshandelns befassen, bedeutet dies, daß die Frage nach Wesen und Identität dieser neuen Lage der Verwaltungsautomation jetzt ein hohes Gewicht erhält. Ohne Identitätsbestimmung können wir *nie* sinnvoll gestalten, laufen wir *immer* Gefahr, Symptome zu kurieren, in Aktionismus zu verfallen und das eigentliche Ziel nur zufällig zu treffen. Der Identitätsfrage des Informationstechnik-Einsatzes in der öffentlichen Verwaltung will deshalb auch dieser Beitrag dienen.

An den Anfang möchte ich drei Überraschungen stellen, die für mich mit der informationstechnischen Entwicklung der letzten Jahre verbunden waren. Die erste ist, daß mancher, der der Elektronik skeptisch gegenüberstand, mittlerweile zugesteht, daß die Informationstechnik sich vom Saulus zum Paulus entwickelt. Chips statt Jobs? Taylorisierung? Dequalifizierung? Degradierung des Menschen zum bloßen Zuarbeiter zentralistischer Computermolochs? Die moderne Informationstechnik scheint numehr das jeweilige Gegenteil zu ermöglichen — eine Polarisierungsthese neuer Art.

Die zweite Überraschung betrifft die Wandlung von Automaten, auf die man *umstellt*, zu solchen, mittels derer man *umgestaltet*. Eine Arbeitstechnik wirkt — selten genug — auf die Anwenderwelt zurück. Im Falle der Informationstechnik stellt sich dies so dar, daß unmittelbar die Datenstrukturen der Verwaltung verändert werden, woraus mittelbare Veränderungen ihrer Organisationsstrukturen und weiter der Rolle des öffentlichen Dienstes sowie schließlich der Funktion der öffentlichen Verwaltung als Ganzes folgen können.

Die dritte Überraschung hängt mit diesem „systematischen“ Charakter der Informationstechnik zusammen: Wo es mit „Umstellen auf EDV“ nicht mehr getan ist, sind Personalpolitik, Organisationspolitik, Aufgabenpolitik und Automationspolitik als zusammenhängender Komplex gefordert. Dies macht allerdings die Innovation nicht leichter: Mehr Interessen sind tangiert, das Ergebnis von Argumentationsabläufen ist ungewiß und, auch deshalb, die Wirtschaftlichkeit umgestalteter Wirkungszusammenhänge schlechter berechenbar als bei abschnittswisen Automationsvorhaben herkömmlichen Zuschnitts. Je weniger allerdings Technikdeterminismus gilt, desto mehr drängen Gestaltungsfragen in den Vordergrund und desto weniger dürfen diese wegen derartiger Innovationsbremsen unbeantwortet bleiben.

Mein Beitrag soll sich nun eingehender mit den Gestaltungsfragen einer informationstechnikorientierten öffentlichen Verwaltung befassen, wie sie durch den technischen Fortschritt ausgelöst, durch die künftige demographische Entwicklung einerseits und den gesellschaftlichen Wertewandel andererseits forciert und durch Steuerungsmaßnahmen beantwortet werden müssen (vgl. Abbildung 1).

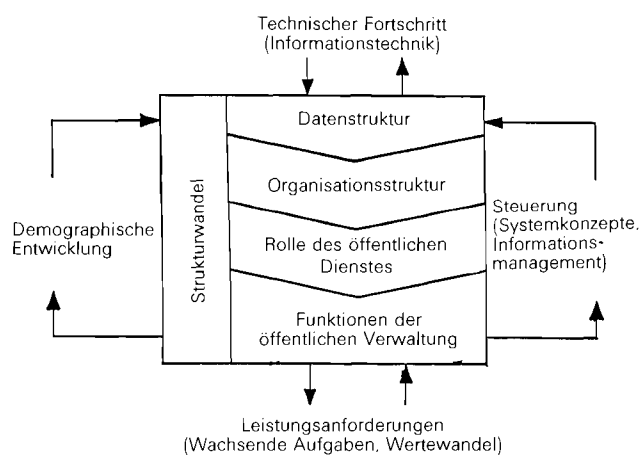


Abb. 1 Problemstellung

## 2. Nutzung und Beeinflussung des technischen Fortschritts

Vor diesem Auditorium den informationstechnisch-ökonomischen Fortschritt nachzuzeichnen, hieße Eulen nach Athen tragen. Ich beschränke mich auf zwei Anmerkungen zur Nutzung und zur Beeinflussung des technischen Fortschritts.

Auch nach ihrer gut vierzigjährigen Geschichte ist die Informationstechnologie offenbar immer noch zu immer neuen Generationen fähig. Schon heute aber haben wir Schwierigkeiten, ihr Potential zu begreifen und umzusetzen. Hier werden Schranken durchbrochen, die vor den Medien stehen, die wir jahrhundertlang gewohnt waren. Der Weg führt von passiven, papiergebundenen und nur mühsam mit großem Zeitaufwand auswertbaren Datenquellen zu aktiven Informations- und Expertensystemen. Sie können Informationen aus zahlreichen, auch weit verstreuten Quellen praktisch ohne Zeitverzögerung, dabei aber selektiv nach individuellen Interessen zusammenziehen. Informationssysteme vermögen heute, vor allem, den Benutzer zu unterstützen, anzuleiten und zu beraten (von Suchstrategien bis zur computergestützten Unterrichtung über Interessengebiete), und sie können Informationen nicht nur nachweisen und ausgeben, sondern diese computergestützt auswerten, interpretieren und aufbereitet präsentieren. Bei aller Vorsicht muß man doch wohl annehmen, daß sich mit solchen Instrumenten der Informationserschließung das Informationsverhalten innerhalb und außerhalb der Verwaltung erheblich verändert hat, weil dieses, wie jedes andere Verhalten, nicht zuletzt von den offenstehenden Möglichkeiten geprägt wird. Nicht nur die öffentliche Verwaltung, auch die Wissenschaft wird hier vor neue Aufgaben gestellt, nämlich sich über die Erzeugung von Information hinaus auch und besonders der Erschließung und Vermittlung von Information über neue Organisationsformen anzunehmen.

Die zweite Anmerkung zum Punkt „Steuerung und Beeinflussung des technischen Fortschritts“: Die Landesbeauftragte für den Datenschutz in Baden-Württemberg schreibt im 7. Tätigkeitsbericht, daß gegenüber dem Zeitraum der Abfassung des 6. Tätigkeitsberichts, also nach nur einem Jahr, die technische Landschaft anders aussehe. So sei die Sicherheitstechnik der Kommunikationsnetze erheblich verbessert worden; erste Netzkontrollprogramme seien auf dem Markt und als Schritt zu mehr Datensicherheit in Netzen zu würdigen; außerdem sei ein Umdenkungsprozeß in Fachkreisen zu verzeichnen, was Unzulänglichkeiten der Bürokommunikationssysteme, gemessen an spezifischen Anforderungen der öffentlichen Verwaltung, betrifft; diese seien nunmehr allgemein anerkannt, das Staatsministerium arbeite an einem entsprechenden Anforderungskatalog für die Hersteller<sup>1</sup>.

Solche Beispiele zeigen einmal auf, daß Moratorien, wie sie gelegentlich, etwa zum Stop der Arbeiten am ISDN, gefordert werden, der Steuerung des informationstechnischen Fortschritts wenig angemessen sind. Zwar ist der Gedanke an sich zunächst sympathisch: Vor Investitionen dieser Größenordnung erst alle Informationen über Alternativen und Folgewirkungen zusammenzustellen und dann, wie es heißt „rational“, zu entscheiden. Bei näherem Hinschauen erweist sich dieser Ansatz aber allenfalls als praktikabel für betriebswirtschaftliche Investitionsentscheidungen mit begrenztem Zeit- und Folgehorizont, kaum für die Lenkung des informationstechnischen Fortschritts. Zu

vielfältig sind hier die Handlungs- und Reaktionsmöglichkeiten, zu groß der Ideenreichtum in der Gesellschaft, zu wandelbar auch die gesellschaftlichen Normen und der technische Fortschritt selbst, als daß man diese Informationsbreite sozusagen arretieren und für einen Entscheidungsakt bündeln könnte.

Allerdings zeigen die Beispiele auch, daß ein offener Argumentationsprozeß zwischen Politik, Verwaltung, Datenschutzbeauftragten, Herstellern, Technologiefolgenabschätzung, Wissenschaft und weiteren für die Steuerung des technischen Fortschritts erwünscht, ja unabdingbar ist. Wir sprechen in dieser Zeit so gern von „offenen Systemen“ und meinen damit die Ermöglichung einer freizügigen technischen Kommunikation zwischen vielfältigen Geräten im syntaktisch-semantischen Sinne der Semiotik mit Hilfe von Standards. Wir sollten darüber hinaus nicht die „offene Kommunikation“ im inhaltlich-pragmatischen Sinne einer andauernden, niemals beendeten Steuerung des technischen Fortschritts vergessen, die Ermöglichung des Miteinanderredens und Aufeinanderzugehens aller Beteiligten, und auch hierfür die erforderlichen Standards und Verhaltensregeln schaffen und beherzigen. Mir scheint, daß das zitierte Beispiel aus Baden-Württemberg den Nutzen einer vielköpfigen Arbeit an sozialverträglichen Anwendungen der Informationstechnik verdeutlicht.

### 3. Struktur- und Funktionswandel der öffentlichen Verwaltung als Folge der Informationstechnologie

Es heißt, daß die Informationstechnologie die Strukturen der Gesellschaft verändert. Die öffentliche Verwaltung liefert dafür Belege. Und zwar lassen sich die Wirkungen dieses technischen Fortschritts kaskadenförmig über vier Stufen verfolgen: Unmittelbar werden die Datenstrukturen verändert, wodurch Änderungen in Verwaltungsorganisation, Rolle des öffentlichen Dienstes und Funktion der Verwaltung eintreten können<sup>2</sup>.

#### 3.1 Informationswirtschaft

Der Einfluß einer Informationstechnik auf die Datenstrukturen ist offensichtlich. Insbesondere ihre Arbeitsplatzorientierung und ihre Telekommunikationsorientierung, das heißt der technisch jederzeit mögliche Zugriff auf Daten an beliebigen Orten von beliebiger Stelle, verändern Datenspeicherung und Datenaustausch erheblich. Allerdings verlangt uns dieses technische Potential mehr ab als das Verlegen neuer Pipelines für Datenflüsse. Die eigentliche Frage ist, welche Inhalte durch die Leitungen fließen sollen. Dies erfor-

<sup>1</sup> Der Landesbeauftragte für den Datenschutz in Baden-Württemberg, 7. Tätigkeitsbericht 1986, Stuttgart, S. 16, 17, 19 und 21.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu ausführlicher vom Verfasser, *Verwaltungsinnovation und Informationsmanagement*. 105 Speyerer Thesen zur Bewältigung der informationstechnologischen Herausforderung. Band 42 der Reihe Heidelberg Forum, 2., neubearbeitete Auflage, Heidelberg 1987.

dert, daß wir unser Wissen darüber steigern müssen, wo in unserem weit verzweigten Verwaltungssystem welche Daten gespeichert sind beziehungsweise gespeichert sein sollten, welche Information, welches Wissen sie wirklich verkörpern, welche Stellen berechtigten Bedarf an solchen Daten haben und deshalb an ihnen teilhaben sollten und wie die Pflege der Bestände und der planmäßige Datenaustausch vor sich gehen sollen. Ich möchte diesen, künftig wichtiger werdenden Ausschnitt des Verwaltungshandelns als Informationswirtschaft bezeichnen und seine Tragweite an einem Beispiel zu verdeutlichen versuchen.

Den Landinformationssystemen wird eine künftig stark wachsende Bedeutung vorausgesagt. Dabei geht es um die Nutzung des informationstechnischen Potentials (vor allem in Gestalt von graphischer Datenverarbeitung, Datenbanken, Netzen und Arbeitsplatzsystemen) für die graphische Präsentation raumbezogener Daten. Daten beliebiger Verwaltungen (wie Umweltverwaltung, Planung und Statistik, Katastrophenschutz, Arbeits- oder Verkehrsverwaltung) sollen auf beliebige Räume bezogen werden können (entweder der traditionellen Verwaltungsgliederung entsprechend oder quer zu dieser liegend, wie sich dies spontan aus einer Aufgabe ergeben kann), und die Daten sollen dabei in vielfältiger Weise aggregiert, in Beziehung gesetzt, analysiert und in beliebigem Maßstab graphisch dargestellt werden können. Der Nutzen solcher Landinformationssysteme für eine noch bessere Auswertung der bereits in großer Zahl vorliegenden Daten über deren konsequenten Raumbezug liegt auf der Hand und betrifft Planung, Entstehung und Öffentlichkeitsarbeit ebenso wie Bildung und Test von Hypothesen über Zusammenhänge. Es ist aber auch ersichtlich, daß solche Landinformationssysteme selbst die deutsche Verwaltung, die sich im internationalen Vergleich gut ausnimmt, wo es um Information über die Vermessung und das Eigentum von Grund und Boden geht, vor beträchtliche informationswirtschaftliche Überlegungen stellen werden. Es geht nicht nur um die Digitalisierung der Kartenwerke. Wie können diese, bei der zu erwartenden Zunahme dezentraler Graphiksysteme, am besten gepflegt und ihre einheitliche Verwendung sichergestellt werden? Welche Rolle sollen die traditionellen Säulen unserer raumbezogenen Verwaltung, Kataster und Grundbuch, dabei spielen? Welche rechtspolitischen Weichenstellungen, vom Datenschutzrecht über das Organisationsrecht bis zum Gebührenrecht, sind vorzunehmen? Und die Antworten auf all diese Fragen müssen natürlich auf den, seinerseits noch zu analysierenden Informationsbedarf der vielfältigen Verwaltungsaufgaben und ihrer Träger ausgerichtet werden.

Generell dürfte Informationswirtschaft, also eine Neubetrachtung von Datenschutz und Datenaustausch, von Datenabschottung und informationeller Einheit der Verwaltung von Verfügungsbeschränkungen über Daten und Datenbereitstellung quasi als Gemeineigentum, eine angemessene Reaktion der Verwaltung auf das informationstechnische Potential und den Übergang in eine Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft sein.

### 3.2 Reorganisation

Der Effekt einer durch Informationswirtschaft, im Rahmen des sozial Erwünschten und rechtlich Zulässigen herbeigeführten Allverfügbarkeit von Informationen stellt — auf einer zweiten Stufe — die Verwaltungsorganisation in Frage. Die vorgefundene Verteilung der Aufgaben auf Menschen und Maschinen ist naturgemäß auch durch die konventionellen Arbeitstechniken, durch die begrenzte Mitarbeiterkapazität für Informationserschließung und -verarbeitung oder durch die begrenzte Mobilität konventioneller Datenträger bestimmt. Gerade das Erweitern solcher Restriktionen durch Informationstechnik verschafft uns die Chance, nun solche Organisationskriterien verstärkt zur Geltung kommen zu lassen, die bisher zurückzustehen hatten.

Dazu gehören: Eine ganzheitliche und dadurch problemgerechte und zügige Aufgabenabwicklung durch Zusammenziehen sachverwandter Arbeiten in einer oder weniger Stellen (Aufgabenintegration); Verwaltungsvereinfachung durch Benutzung von Daten, über die die Verwaltung ohnehin verfügt, statt diese durch gesonderte Strukturen zu erheben und zu verarbeiten; Ablaufoptimierung durch Organisation von Vorgangsketten, und zwar unter stärkerer Einbeziehung der Abläufe in Nachbarinstitutionen; Bürgernähe, indem man beispielsweise Dienststellen vom Sitz der Daten zum Sitz der Klienten bewegt, also dezentralisiert, etwa um durch Gebietsreform entstandene „verwaltungsleere Räume“ wieder aufzufüllen; aber auch Erhöhung der Verwaltungseffizienz durch Übertragen von Aufgaben auf Maschinen.

Offensichtlich vermögen somit „Computerarchitekturen“, über die beiden Stufen Informationswirtschaft und Reorganisation Einfluß auf die „Verwaltungsarchitektur“ zu nehmen. Dabei dürften wir vor einer Phase zunehmender Systematisierung des Verwaltungshandelns stehen, wie sie im Industriebereich unter CIM (Computer Integrated Manufacturing) erörtert wird. Systemdenken, in den sechziger und siebziger Jahren propagiert, aber dann von vielen schon abgeschrieben, dürfte eine Renaissance erleben. Systematisierung sollte allerdings kein Selbstzweck sein. Vielmehr ist sie von geradezu strategischer Bedeutung für die beiden nächsten Stufen, die man gemeinsam mit „weiteres Qualitätswachstum der öffentlichen Verwaltung“ überschreiben kann.

### 3.3 Rolle des öffentlichen Dienstes

Nach Jahren ernstzunehmender Sorge um den Platz des Menschen in einer technisierten Arbeitswelt müssen wir heute erkennen, daß über den Einfluß der Informationstechnik auf Informationswirtschaft und Verwaltungsorganisation auch die Rolle der Mitarbeiter entscheidend verändert werden kann. Eine Schlüsselstellung kommt dabei der Aufgabenintegration zu; sie kann zu gehaltvollerer Arbeit führen, Arbeitsteilung und damit Entfremdung abbauen. Zugleich senkt sie aus Sicht der Führung die Zahl organisatorischer Schnittstellen, fördert die Selbstkoordination und ermöglicht so mehr Delegation im Sinne von umfangreicheren

Entscheidungs- und Handlungsräumen für die Mitarbeiter; Arbeit kann insoweit verantwortungsvoller werden.

Wir können aber die Reorganisation, die Veränderung der Stellenbeschreibungen, auch nutzen, um durch Routineautomation freigesetzte Zeitanteile für eine noch stärkere Inanspruchnahme unserer durch Automaten unersetzbaren menschlichen Eigenschaften zu verwenden, wie Ideenreichtum, Bewertungsvermögen und Zuwendung. Zwei Kandidaten für solche höherwertige Arbeit wären etwa Reflexion über die eigene Tätigkeit, im Sinne ihres Beitrags zur öffentlichen Aufgabenerfüllung wie im Sinne ihrer organisatorischen Gestaltung, und Sich-Kümmern um andere, betreffe dies die Aufklärung und Beratung von Bürgern oder die Führung von Mitarbeitern durch Sinnvermittlung und Motivation, Verstärkung von Teamgeist oder durch ihre Beteiligung an Planung und Entscheidung.

Eine solche Rollenausprägung müßte selbstverständlich mit einer entsprechenden Höherqualifizierung des öffentlichen Dienstes einhergehen. Dabei dürfte der Umgang mit technischem Gerät weit weniger ein zu erweiternder Engpaß sein als die Qualifikation für vielgestaltigere Aufgaben einerseits und allgemeine Qualifikationen wie Erkennen von Zusammenhängen, Verantwortungsbewußtsein oder Eigeninitiative andererseits.

### 3.4 Funktion der öffentlichen Verwaltung

Da die öffentliche Verwaltung über ihre Mitarbeiter tätig wird, sind auf einer 4. Stufe Einflüsse auf die Funktion zu erwarten, mit der sich die Verwaltung als Ganzes präsentiert. Ich möchte die originär von der Informationstechnologie ausgehenden und über Informationswirtschaft, Reorganisation und Rolle des öffentlichen Dienstes weiterwirkenden Anstöße unter einer klassischen Fragestellung bündeln — der nach der Legitimität öffentlichen Handelns. Sie ist bekanntlich so wichtig, weil wir bei öffentlichen Gütern viel weniger als in unserem Privatbereich durchschauen, ob Auftrag und Ausführung übereinstimmen, ob die öffentliche Hand das tut, was „die“ Gesellschaft will.

Wenn man bereit ist zuzugeben, daß Legitimitätsprobleme zumindest *auch* mit einer Überbeanspruchung des Informationsverarbeitungsvermögens auf seiten der Verwaltung wie der Bürger zusammenhängen, dann lassen sich, zumindest in gewissem Umfang, auch Lösungsbeiträge der Informationstechnik über die drei vorbeschriebenen Stufen ausmachen. Ich möchte sie unter Führungsinformation und Bürgerinformation zusammenfassen.

Beide lassen sich verbessern, sofern wir bereit sind, durch Automation und Reorganisation freiwerdende menschliche Arbeit innerhalb des öffentlichen Bereichs zu re-investieren und der Reflexions- und Beratungskapazität des öffentlichen Dienstes zugute kommen zu lassen, und sofern wir die bessere Informationsbasis hierfür aufbereiten, die aus der zunehmenden Systematisierung des Verwaltungshandelns, insbesondere über die Informationswirtschaft entsteht.

Besser verfügbare und in die Entscheidungsprozesse integrierbare Führungsinformation ist durchaus eine Ressource, die die klassischen Führungsaufgaben zu in-

tenzivieren vermag, von der Fähigkeit, sensitiv für öffentlichen Handlungsbedarf zu sein, über die Entscheidungsunterstützung bis zur Sicherstellung, daß Programme planmäßig und wirtschaftlich ausgeführt werden.

Eine Entspannung von Legitimitätskrisen dürfte aber nicht nur von einer besseren Übereinstimmung von Handlungsbedarf und Handlungsprogrammen der Verwaltung ausgehen, sondern auch — und damit zusammenhängend — von einer Bürgerinformation, die beide Bürgerrollen wirksam unterstützt, nämlich Souverän und Klient öffentlicher Stellen zu sein. Sie betrifft die Herstellung von mehr Transparenz unseres komplexen Verwaltungssystems mit seinem Normengeflecht sowie der Voraussetzungen und Wirkungen des öffentlichen Handelns ebenso wie den Ausbau der persönlichen Beratung oder die Verbesserung der Informationsbasis für Wahrnehmung und Beachtung von Rechten und Pflichten und kann so einen Beitrag leisten zur Verbesserung von Mitwirkung, zum Abbau von auf Unkenntnis beruhender Angst oder Spekulation und zu mehr Vertrauen in öffentliches Handeln.

Ein verstärkt „wissensbasierter Umgang“ von Verwaltung und Gesellschaft, bei einer über Führungs- und Bürgerinformation verkürzten Distanz zwischen beiden, könnte ein prägnantes Merkmal der Verwaltungsfunktion in einer künftigen Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft sein.

### 4. Die Nützlichkeit des Reformpotentials der Informationstechnologie für kommende Beanspruchung der öffentlichen Verwaltung

Angesichts solcher Folgewirkungen, mit denen sich der informationstechnologische Fortschritt in der öffentlichen Verwaltung fortzupflanzen vermag, dürfte die Feststellung nicht einmal übertrieben sein, diese Rückwirkungen kämen im Range einer Verwaltungsreform daher. Meist noch, es ist durchaus wahrscheinlich, daß das informationstechnische Potential gerade zur rechten Zeit kommt, um die Verwaltung bei der Bewältigung von Beanspruchungen zu unterstützen, die in den kommenden Jahren zu erwarten sind. Dazu trägt einmal die demographische Entwicklung bei, mit der abzusehenden Verknappung von Arbeitskräften sowie mit quantitativen Verwerfungen in den heutigen öffentlichen Aufgaben; dazu gehören aber auch neue Aufgaben sowie qualitativ zu verändernde Aufgaben, wie sie etwa vom Wertewandel auszugehen scheinen.

Die demographischen Prognosen unterscheiden sich zwar, sagen aber in jedem Falle ein absolutes Sinken der deutschen Wohnbevölkerung ebenso voraus wie drastische Verschiebungen im Bevölkerungsaufbau. Legt man die Berechnungen des statistischen Bundesamtes (mittlere Variante) sowie von PROGNOSE<sup>3</sup> zugrunde<sup>3</sup>, so nimmt die Zahl der deutschen Erwerbs-

<sup>3</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1985 und Fachserie 1, Reihe 1, 1983, sowie PROGNOSE, Die Bundesrepublik 1985/1990/2000, in: prognos-report Nr. 11, Stuttgart 1983, S. 150 ff. Außerdem Gisela Färber, Wirtschaftswachstum, Arbeitsmarkt und Informationstechnik — Zukünftige Perspektiven und Implikationen für Staat und Verwaltung, unveröff. Manuskript, Speyer 1986.

personen bis zum Jahre 2033 von derzeit rund 26 Millionen auf rund 15 Millionen ab; allerdings bewegen sich die Nettoabgänge die neunziger Jahre hindurch — und weiter soll der Zeithorizont unserer Betrachtung nicht reichen — bei zunächst nur etwa 150–200 000 jährlich. In ihrer absoluten Höhe sind diese Zahlen sicher weniger besorgniserregend, auch angesichts eines Anteils von weniger als 20 Prozent des öffentlichen Dienstes an den Erwerbspersonen insgesamt, als im Hinblick auf einen sich wieder abzeichnenden Wettbewerb um Arbeitskräfte.

Die Bevölkerungsentwicklung bringt darüber hinaus Verwerfungen in den gewohnten Relationen der öffentlichen Aufgaben mit sich, wie sie sich an Stichwörtern aufzeigen lassen wie soziale Sicherung, Jugendhilfe/Altenhilfe, Schulwesen/Erwachsenenbildung, oder Wohnungsbauförderung/Stadterneuerung. Wichtig in diesem Zusammenhang ist auch, daß es — über Probleme aus der Umschichtung in der Bevölkerungspyramide hinaus — eine Reihe einwohnerzahlunabhängiger Aufgaben gibt; die öffentlichen Aufgaben sinken also nicht unbedingt in gleicher Weise wie die Bevölkerungsstärke. Dem wird ja etwa heute auch bereits beim Länderfinanzausgleich in Form eines Bonus für die Kleinstaaten Rechnung getragen.

Die Verwaltung sieht sich schließlich zusätzlichen Anforderungen gegenüber, die sie aus neuen Aufgaben wie Umweltschutz sowie aus neuen Ansprüchen an die Verwaltungsqualität resultieren. Letztere lassen sich auf einen Wertewandelschub zurückführen, wie er in der Dekade um 1970 gemessen und mit der Formel „von Pflichtwerten zu Selbstentfaltungswerten“ charakterisiert wurde<sup>4</sup>. Zwar mischen sich Pflichtwerte und Selbstentfaltungswerte in der Bevölkerung je nach „Werttypus“ zu unterschiedlichen Anteilen, jedoch wurde allgemein eine Gewichtsverlagerung von traditionellen Werten um „Vertrauen in Ordnungen, sich Einfügen in Hierarchien“ zu solchen um „Emanzipation von Autoritäten, kritische Eigenständigkeit“ beobachtet. Vor zwei, bei unserem Thema besonders interessierenden Hintergründen, nämlich Politik und Verwaltung sowie Arbeitsleben, läßt sich dieser Wertewandel konkretisieren.

Was zunächst das Verhältnis des Bürgers zu Politik und Verwaltung angeht, so ist die Bereitschaft zu unpolitischem Vertrauen rückläufig, entsprechend wachsen politisches Interesse und Anspruch auf Partizipation. Verstärkt durch die Medien und stets irgendwo vor der Tür stehende Wahlen steigt entsprechend der Begründungszwang für öffentliches Handeln. Die Erwartungen des Bürgers an den Informationsstand der Führung sind, angesichts des zu bewältigenden gesellschaftlichen Wandels wie des Strukturwandels der Verwaltung selbst, hoch. Dasselbe gilt für die Erwartungen an die Qualität der Verwaltungsleistungen, von deren Transparenz bis zu den Formen ihrer Darbietung. Aus der Perspektive der Figur des „mündigen Staatsbürgers“ betrachtet, ist dieser Wertewandel keineswegs unwillkommen.

Mit veränderten Bedingungen sieht sich schließlich die Verwaltung konfrontiert, was das Verhältnis des

Bürgers zu seiner Arbeitswelt angeht, hier eingegrenzt auf den öffentlichen Dienst. Der Wertewandel äußert sich dabei einerseits im Streben nach sinnhafter, verantwortungsvoller Arbeit, nach persönlichen Entfaltungsmöglichkeiten im Beruf und den entsprechenden Handlungs- und Entscheidungsfreiräumen. Andererseits ist aber auch ein verstärkter Wunsch nach Zeitsouveränität ebenso zu beobachten wie eine gewisse räumliche Immobilität, die ihrerseits mit der Höherbewertung von Freizeit und persönlicher Kommunikation zu tun hat. Aus alledem spricht eine „neue Form von Leistungsbereitschaft“, die permanent aus der Art der Arbeit und ihren Bedingungen gespeist werden will.

In dieser spannungsvollen Lage, die man sicherlich mit „Herausforderungen der Verwaltung unter erschwerten Bedingungen“ überschreiben darf (vgl. Abbildung 2), sind nun die vorerwähnten Eigenschaften

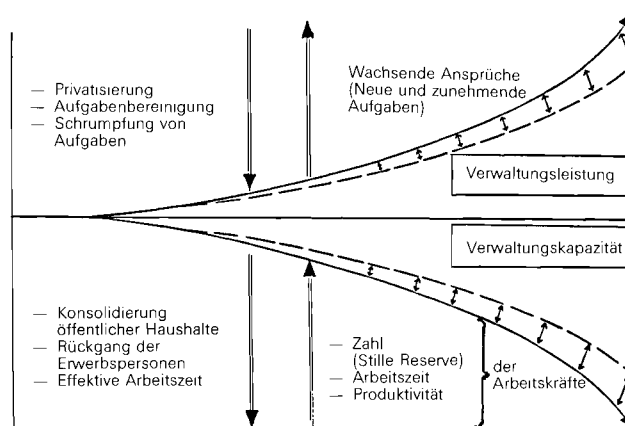


Abb. 2 Verwaltung in den 90er Jahren Herausforderungen unter erschwerten Bedingungen

der modernen Informationstechnik von Bedeutung, nämlich nicht mehr nur ein neutrales Werkzeug zu sein, auf das man Verwaltungsabläufe umstellen kann, sondern das auch — sozusagen mit umgekehrter Blickrichtung — vorgefundenes Verwaltungshandeln und Verwaltungsverständnis ihrerseits zu beeinflussen vermag. Diese Fähigkeit gilt es, künftig verstärkt zu nutzen. Eingerahmt durch eine Reihe von politischen Randbedingungen wie Konsolidierung öffentlicher Haushalte, Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Arbeitskräfteimport oder Arbeitszeitregelung müssen die Beiträge der Informationstechnik entschlossen genutzt werden, die ein scherenartiges Auseinanderstreben von Leistungskapazität und Inanspruchnahme der öffentlichen Verwaltung zu vermeiden helfen vermögen.

Dies kann einmal direkt geschehen durch Auflösen der im Büro- und Verwaltungsbereich liegenden Produktivitätsreserven über Routineautomation und Systematisierung des Verwaltungshandelns sowie die damit einhergehende Aufgabenbereinigung und Verfahrensstraffung.

<sup>4</sup> Vgl. Helmut Klages, Wertorientierungen im Wandel, 2. Auflage, Campus, Frankfurt 1985.

Daneben gibt es aber, nicht weniger wichtige, indirekte Beiträge der Informationstechnik zur Schließung der Kapazitäts-Leistungs-Schere. Sie betreffen zunächst die personellen Ressourcen als wichtigste Bestimmungsgröße der Verwaltungskapazität, das sogenannte Humankapital. Die Nutzung des Technikpotentials für einen Verwaltungsstrukturwandel in Form von Aufgabenintegration, Delegation von Verantwortung sowie Partizipation kann hier einen Doppelleffekt auslösen: Auf der einen Seite wird damit dem Wertewandel, bezogen auf die Arbeitswelt, entsprochen. Dies wird nötig sein, um die Verwaltung über attraktive, zeitgerechte Arbeitsplätze am Arbeitsmarkt konkurrenzfähig gegenüber der Erwerbswirtschaft zu halten. Dabei ist übrigens zu beachten, daß die Attraktivität des öffentlichen Dienstes künftig einen bisherigen komparativen Vorteil, nämlich die Sicherheit ihrer Arbeitsplätze, umso mehr einbüßen wird, je mehr der Arbeitsmarkt wieder zum Anbietermarkt wird. Auf der anderen Seite werden mit höherwertigen und Selbstentfaltung ermöglichenden Arbeitsplätzen gerade die Bedingungen geschaffen, die nötig sind, um das Einbringen der sogenannten neuen Leistungsbereitschaft<sup>5</sup> der Mitarbeiter, und damit auch Produktivität, zu sichern. Es sei nicht verschwiegen, daß es allerdings — ganz auf der Linie des bewährten Organisationsgrundsatzes von der Übereinstimmung von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung — keineswegs genügt zu reorganisieren: Es müssen auch die Qualifikationsvoraussetzungen sowie die Informations- und Führungsvoraussetzungen durch entsprechende Maßnahmen der Organisations- und Personalentwicklung geschaffen werden. Noch aus einer weiteren Blickrichtung schließlich kann die Informationstechnik die künftige Personalsituation entlasten. Soweit automatisierte Informationssysteme eine Entkopplung der persönlichen Zusammenarbeit ermöglichen, läßt sich durch Telearbeit, Flexibilisierung der Arbeitszeit oder Einrichtung von Verwaltungsaußenstellen die „stille Reserve“ am Arbeitsmarkt erschließen (vor allem Frauen und räumlich Immobile).

Wird an solchen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt deutlich, daß die Verwaltung hier einem verstärkten Wettbewerb ausgesetzt sein wird, so trifft dies in gewisser Weise auch auf ihre „Absatzmärkte“ zu, nämlich insoweit als Legitimitätskrisen und Wertewandel die Bereitschaft der Bürger zur Abnahme von Verwaltungsleistungen beeinträchtigen können. Auch diesbezüglich wird man sagen müssen, daß das informationstechnische Potential gerade zur rechten Zeit kommen könnte, um steigenden Qualitätsansprüchen entsprechen zu können. Im übrigen gilt ja seit einigen Jahren schon auch in der privaten Wirtschaft Qualität als neue Herausforderung der Unternehmensführungen.

Der Auftrag zu einer erneuten Durchleuchtung der Beziehungen zwischen Bürger und Verwaltung, um die es hier letztlich geht, folgt aus den Prinzipien des demokratischen Rechtsstaates. Er hat insofern verfassungsrechtliches Gewicht. „Zur Rechtsstaatlichkeit gehört — ich zitiere hier Rupert Scholz —, daß staatliches Handeln ... gemessen und beurteilt werden“

kann; „es muß transparent sein, sich gewissermaßen ‚vor den Augen der Bürger abspielen“<sup>6</sup>. An den zwei schon genannten Rollen des Bürgers, nämlich Subjekt wie Objekt der Staatsgewalt zu sein, lassen sich dementsprechende Chancen durch Informationstechnik aufzeigen.

Wachsende Ansprüche an eine partizipatorische Demokratie und an Begründungen für öffentliches Handeln erfordern, soll eine Vertrauenserosion vermieden werden, eine adäquate Öffentlichkeitsarbeit seitens der Verwaltung. Dazu kann die bessere Informationsbasis dienen, wie sie durch Systematisierung des Verwaltungshandelns und dessen zunehmende Abbildung in Beschreibungsmodellen, Erklärungs-, Prognose- und Entscheidungsmodellen entsteht. Dadurch wird nicht nur eine eigene, unabhängige Basis für Führungsinformation der öffentlichen Hand ausgebaut; dies kann über weite Strecken zugleich für Bürgerinformation genutzt werden, die insofern als Kuppelprodukt — und entsprechend kostengünstig — anfällt. Der mündige Staatsbürger muß auch ein informierter Bürger sein.

Auch mit Blick auf die zweite Rolle des Bürgers, nämlich Klient öffentlicher Stellen zu sein, läßt sich zeigen, daß Informationstechnik und Bürgernähe keineswegs Gegensätze sind, daß sich vielmehr Informationstechnik gerade in den Dienst von Bürger/Verwaltungs-Beziehungen stellen läßt. Dies gilt von Informationssystemen über das öffentliche Leistungsangebot und die zuständigen Behörden bis zur intensivierten persönlichen Beratung, wobei über den Abbau von Arbeitsteilung durch Aufgabenintegration an die Stelle schwer durchschaubarer Zuständigkeitsvielfalt wieder vermehrt der persönliche, kompetente und über Informationstechnik auskunftsfähige Ansprechpartner des Bürgers treten kann.

Es zeigt sich somit auch hier, daß ein Produktivitätswachstum über Informationstechnik in der öffentlichen Verwaltung erwünscht ist, nämlich nicht nur, um der demographischen Entwicklung zu entsprechen, sondern auch um wachsenden Ansprüchen an Verwaltungsqualität gerecht zu werden, sowohl in Form der Qualität des Arbeitslebens als auch der Qualität der Dienstleistungen.

Im Ganzen betrachtet vollzieht sich im übrigen mit einem derartigen Strukturwandel der Verwaltung keineswegs etwas Ungewohntes. Die aufgaben-, organisations- und personalpolitische Einstellung auf die Anforderungen einer Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft haben ihr geschichtliches Pendant in der Ergänzung der Hoheitsverwaltung durch die Leistungsverwaltung, mit der die öffentliche Hand schon

<sup>5</sup> Dazu auch Helmut Klages, Motivierung zur Leistung als Innovationsaufgabe der öffentlichen Verwaltung, Zwanzig Thesen, in: Carl Böhret, Helmut Klages, Heinrich Reinermann und Heinrich Siedentopf (Hrsg.), Herausforderungen an die Innovationskraft der Verwaltung, Opladen 1987 (im Erscheinen).

<sup>6</sup> So Rupert Scholz, Bürgernahe Verwaltung, neue Technologien — ein unüberbrückbarer Gegensatz? Vortrag auf der Beamtenpolitischen Arbeitstagung des Deutschen Beamtenbundes, Januar 1987 in Bad. Kissingen (Seite 17 f.).

den Übergang der Agrar- in die Industriegesellschaft begleitet hat.

### 5. Steuerungsaufgaben

Allerdings kann Informationstechnik für die aufgezeigten Zusammenhänge nicht mehr — und nicht weniger — als ein Katalysator sein. Die Technik allein wird nichts bewirken, auch und vor allem nicht die Umkehrung ihr ehemals zugeschriebener negativer Folgewirkungen. Was sozial erwünschte Innovationen sind, muß im Wege der herkömmlichen politischen Willensbildung angeregt und durchgesetzt werden. Vor allem müssen Einschätzung des Technikpotentials, Informationswirtschaft, Reorganisation, Rollenänderungen des öffentlichen Dienstes und Funktionswandel der Verwaltung das Anliegen der politischen Führung und der Verwaltungsführung werden. Und sie sollten sich dieser Aufgabe bald und deutlich annehmen, auch um dem hierzulande nicht geringen Technikpessimismus mit überzeugenden positiven Beispielen zu begegnen. Wenn die Informationstechnik unser Leben verbessern kann, dann muß dies auch für die Bürger wie für den öffentlichen Dienst erfahrbar sein.

Systemkonzepte, wie sie in letzter Zeit in staatlichen und kommunalen Verwaltungen schon praktiziert oder erörtert werden<sup>7</sup>, sind folglich angebracht. Insofern will eine gewisse Aufgeregtheit, die hier und da die Diskussion begleitet, nicht recht einleuchten.

Zu den Aufgaben solcher Systemkonzepte gehört es sicherlich, Ordnung in eher technische Fragen zu bringen. Will man nämlich die sich bietenden Chancen zu untereinander verknüpften Informationsarbeitsplätzen nutzen, so ergibt sich eine erste Konsequenz fast von selbst: Man muß dafür sorgen, daß die zahlreichen und vielfältigen Geräte sich verstehen, und zwar formaltechnisch wie inhaltlich. Ganzheitliche Konzepte und Standardisierung sind insoweit ein Gebot der Stunde. Eigentlich macht die moderne Informationstechnik hier nunmehr nur das möglich, was gleich zu Beginn der EDV von vielen vorausgesehen wurde und sich in den meisten EDV-Organisationsnormen niedergeschlagen hat, nämlich integrierte Informationssysteme<sup>8</sup>.

Unstrittig scheint mir weiter: Wenn Systemkonzepte ebenfalls Ordnung in die Entscheidungsprozesse über automationsunterstütztes Verwaltungshandeln bringen wollen, so muß man darin die maßgeblichen Entscheidungsträger über die gesamte Hierarchie bis hinauf zum Kabinett oder zur kommunalen Verwaltungsspitze einbinden. Damit wird ein EDV-Interregnum, das es gelegentlich durchaus gibt, beendet und zu echtem Informationsmanagement aufgerufen, verstanden als Bauherrenfunktion jedes Entscheidungsträgers beim anstehenden Umbau der Verwaltungsinformationssysteme.

Und unstrittig scheint mir schließlich auch: Wenn informationstechnische Zentren, unter welchem Namen auch immer, eingerichtet oder ausgebaut werden, dann als Motoren konzeptioneller Weiterentwicklung, als Beratungszentren und als administrative Unterstützung der Führung. Denn der Komplex der Informationsverarbeitung muß unter den heutigen Bedingungen

durch vier Aufgabenbereiche abgestützt werden: operative Datenverarbeitung, Dienstleistungen, verwaltungspolitische Steuerung und deren administrative Absicherung.

Soweit Systemkonzepte dies gestalten, tun sie allerdings nur Notwendiges, nichts Hinreichendes. Denn wenn Systemkonzepte als Muster einer heute adäquaten Technologiepolitik gelten sollen, dann müssen sie auch das heute gültige Paradigma der Verwaltungsautomation zu ihrem erklärten Gegenstand machen. Systemkonzepte müssen unter Beweis stellen, daß sie mehr sein sollen als ein System gespeicherter und verknüpfter Daten (was andererseits durchaus ein Nahziel sein darf, das für sich schon erhebliche Anstrengungen erfordert). Sie dürfen nicht bei Fragen von Netzen und Endgeräten stehenbleiben, sondern sich dann der Hauptthematik annehmen, nämlich was durch solche Leitungen fließen soll und welche Strukturveränderungen des Verwaltungshandelns dadurch ermöglicht werden sollen.

Dem systemischen Charakter der Informationstechnik entsprechend sind umfassende Strategien gefordert. Technische Maßnahmen haben letztlich nur Sinn, wenn sie mit personalpolitischen, organisations- und aufgabenspezifischen Maßnahmen abgestimmt sind. Dies sind schwierige Aufgaben mit hohen Anforderungen an die Innovationskraft der Verwaltung. Und sie erfordern einen langen, mehrjährigen Vorlauf. Er muß der Sicherheit der personellen Ressourcen und dem Durchlaufen der unteren, allerdings unvermeidbaren Phasen der Lernkurve gewidmet sein.

Natürlich sollen Systemkonzepte kein Selbstzweck, sondern Mittel zur, ständig wünschbaren, Verwaltungsverbesserung sein. Deshalb sollte eine Eigenschaft moderner Informationstechnik nicht übersehen werden, nämlich Innovationen vor Ort zu fördern und insoweit gerade zur Dezentralisierung von Organisationskompetenz anzuregen. Systemkonzepte sind, wollen sie erfolgreich sein, in hohem Maße von Innovationsbereitschaft und Innovationsfähigkeit der betroffenen Behörden selbst abhängig. Der Bogen der Standardisierung darf deshalb nicht auf Kosten des vielfältig in den Verwaltungen vorhandenen Innovationspotentials überspannt werden. Auch sind Innovationen letztlich nur durch die Köpfe des gesamten öffentlichen Dienstes möglich. Sein Können, seine Motivation muß gesichert

<sup>7</sup> Vgl. für ein Beispiel vom Verfasser, Landssystemkonzept Baden-Württemberg: „Haut cru“?, in: Computer und Rech (CR), Heft 2, 1987, S. 124–132.

<sup>8</sup> Vgl. unter anderen Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Rundschreiben Nr. 3/1969, Zusammenarbeit zwischen Kommunalverwaltung und staatlicher Verwaltung bei integrierter Datenverarbeitung, Köln 1969; Erwin Grochla und Mitarbeiter, Integrierte Gesamtmodelle der Datenverarbeitung, Entwicklung und Anwendung des Kölner Integrationsmodells (KIM), München 1974; S. Fröhlich, Bessere Verwaltung durch bessere Information, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 119, 1974, Zu den Konzepten „Bundesinformationssystem“ und „Arbeitsprogramm zur Verbesserung des Informationswesens der Bundesverwaltung“.



werden, damit in den vielfältigen öffentlichen Stellen das Technikpotential gesehen und für konkrete Verbesserungsvorschläge herangezogen werden kann, die sich dann von einem echten Informationsmanagement der jeweiligen Vorgesetzten lenken und koordinieren lassen. Nur so ist auch gesichert, daß informationstechnische Zentren sich nicht im Kampf um die Aufrechterhaltung „des Systems“ aufreiben, sondern sich auf die Aufgabe der Weiterentwicklung und Einhaltung eines Rahmens für sinnvolle Nutzung der Informationstechnik auf das Fördern und Formen der aus den Behörden emporwachsenden Innovationen konzentrieren können.

Von entscheidender Bedeutung für das Gedeihen von Systemkonzepten wird es sein, daß der nun allenthalben spürbare politische Rückenwind nicht einschläft. Es wird weiter darauf ankommen, daß neugeschaffene Institutionen, wie informationstechnische Zentren, nicht zum Anlaß genommen werden, ein weiteres Mal „Sonderbehörden“ die Verantwortung für das

Wohl und Wehe der Informationstechnik zu überlassen — und die Fachverwaltung darf diesen ebensowenig die Chance geben, die Verantwortung an sich zu ziehen. Zwar braucht man heute zweifellos eine Systematisierung des Technikeinsatzes ebenso wie eine Systematisierung der Informationsverarbeitung, und man braucht darauf spezialisierte Einrichtungen, ein „Information Resources Management“ also, wie ein hierfür in den USA verwendeter Begriff lautet. Systemkonzepte sollten aber nicht mit neuen Namen und Einrichtungen vom eigentlichen Anliegen eines wirklichen Informationsmanagement ablenken: Vertiefung des Bewußtseins für Information und Informationstechnik bei jedem einzelnen Mitglied der Verwaltungsführung und Umsetzung dieses Bewußtseins in das wirkliche Führungsgeschäft. Als Härtestest für Systemkonzepte wird sich somit erweisen, ob es gelingt, die durch die Informationstechnik aufgeworfenen verwaltpolitischen Fragen in die hausbackene Alltagsarbeit des Linienmanagement einzubinden.

## Die Notwendigkeit der Strukturanalyse im Rahmen der Rechtstatsachenforschung

Dieter Strempel

### 1. Einleitung

Wenn wir uns in den bisherigen Abteilungen mit sehr konkreten Fragen der Auswirkungen der Informationstechnologie auf die Justiz beschäftigt haben — Stichworte: Funktions- und Qualifikationsänderungen, Akzeptanzproblematik, ökonomische Effekte und Probleme der Rechtsinformatik —, so möchte ich im abschließenden Beitrag versuchen, Sie mit forschungspolitischen Überlegungen des Bundesministeriums der Justiz vertraut zu machen. Wenn das Thema „Die Notwendigkeit der Strukturanalyse im Rahmen der Rechtstatsachenforschung“ lautet, so wird daran deutlich, daß wir uns noch auf dem Gebiet der empirischen Forschung und damit im Vorfeld der Rechtspolitik befinden. Denn erst aufgrund der Erkenntnisse von Rechtswissenschaft, Rechtsanwendung und **Rechtstatsachenforschung** fragt und entscheidet Rechtspolitik, welche sozialen Ziele mit welchen rechtlichen Mitteln auf welchen rechtlichen Wegen erreicht werden sollen.

Da wir zur Zeit noch in der Brainstorming-Phase mit Landesjustizverwaltungen, Verbänden und Wissenschaftlern auf der Suche nach den richtigen Fragestellungen für eine solche Strukturanalyse der Justiz in der Bundesrepublik Deutschland stecken, findet dieses Symposium — wohl nicht ganz zufällig — gerade zum richtigen Zeitpunkt statt. Andererseits müssen Sie Verständnis dafür haben, daß ich Ihnen noch kein vollständiges Forschungskonzept für eine Strukturanalyse der Rechtspflege darstellen kann, da es so etwas noch nicht gibt.

Nach dieser Einleitung möchte ich in meinem Referat versuchen, folgende Fragen zu beantworten:

1. Warum diskutieren wir zur Zeit überhaupt über die Problematik einer Strukturanalyse der Justiz? (dazu 2.)
2. Wie ist die Datenlage über die Justizstruktur? (dazu 3.)
3. Was sind die Bezugspunkte einer Strukturanalyse? (dazu 4.)

Bei der letzten Frage wird dann auch der Bezug zu der Thematik des Symposiums „Informationstechnologie und Personaleinsatz in der Justiz“ am deutlichsten werden.

### 2. Warum jetzt Diskussion über Strukturanalyse?

Die Justizstatistiken zeigen überzeugend und dank des von der Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung in Kooperation mit dem BMJ entwickelten Justizstatistik-Informationssystems (JUSTIS) auch schnell und anschaulich in Zeitreihen und Grafiken, daß der Geschäftsanfall der Gerichte in den letzten Jahren erheblich zugenommen hat. In der rechtspolitischen Diskussion besteht aber eine Kontroverse darüber, ob diese Steigerung des Geschäftsanfalls zu einer **Überlastung** der Justiz geführt hat oder nicht. Während die sog. Belastungsthese von Richterseite eher bejaht wird, wird sie von Anwaltsseite eher verneint. Dies wäre schon **aktueller** Anlaß genug, die Richtigkeit der unterschiedlichen Annahmen mit empirischen Untersuchungen über die Struktur der Rechtspflege zu un-