Diplomarbeit

Titel der Diplomarbeit

„Verwaltungsforschung in Österreich. Verwaltungsreformen am Beispiel des elektronischen Aktes.“

Verfasser

Karol Decsi

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, 2008

Studienkennzahl lt. Studienblatt:	A 300
Studienrichtung lt. Studienblatt:	Politikwissenschaften
Betreuer:	Univ.-Doz. Dr. Johann Wimmer

Danksagung

Ein ganz besonderer Dank gilt besonders meinen lieben Eltern, die mich während meines gesamten Studiums unterstützt haben.

Weiterhin will ich mich für die inhaltliche Unterstützung bei folgenden Personen bedanken:

	Inhaltliche Anregungen:
ADir. RgR. Gerhard **MATL** Abteilung: L V/1c Gerhard.Matl@bmukk.gv.at	Projekteinführung von E-Government, Arbeit der Abteilung L V/1c. Sicherheit mit/im ELAK. Papierakt und seine Zahlen in Bezug auf den ELAK Interview geführt am 30.11. 2006 (Dauer: 1,5 Stunden).
ADir. Karin **SCHÜLLER** Abteilung: V/1c Karin.Schueller@bmukk.gv.at	Ein ganz besonderer Dank für die Unterstützung bei der Funktionsweise von elektronischem Akt. Inhalte: allgemeine Darstellung aus der Sicht des Beamten, Funktionsweise und administrative Unterstützung der Abteilungen und Sektionen im Bundesministerien BMUKK und BMWF, ELAK Schulungen für die Mitarbeiter der beiden Bundesministerien, Sicherheit im ELAK, Verwaltungsabläufe mit ELAK. Interviews geführt am 30.11.2006 (Dauer: 4 Stunden) und am 6.6.2007 (4 Stunden) sowie Email Kontakt und Telefongesrpräche, wo ich zusätzliche Informationen erhalten habe.
Hans-Joachim **SORGER**, Kabinettsmitarbeiter des Büros des Herrn Bundesministers Hahn Joachim.Sorger@bmwf.gv.at	Elektronischer Akt – Darstellung aus der Sicht des Kabinettsmitarbeiters. Herstellung der Kontakte zu Herrn ADir. Matl und Frau ADir. Schüller. Interview geführt am 25.11.2006 (Dauer: 1 Stunde) und am 31.Mai 2007 (Dauer: 1 Stunde)
Mag. Dr. Hans-Georg **FILL** Universität Wien Fakultät für Informatik Knowledge and Business Engineering Assistent des Herrn o.Univ.-Prof. Dr. Dimitris Karagiannis hans-georg.fill@univie.ac.at	Modellierung mit ADONIS – inhaltliche Anregung. Telefongespräch geführt am 15. Juni 2007. Ein Dankeschön geht auch an das Institut für die Ausleihung des Geschäftsprozessmodellierungstoolkit ADONIS.

Mag. Robert **TABAKOW** Universität Wien Lektor am Institut für Politikwissenschaft Robert.Tabakow@univie.ac.at	Ein ganz besonderer Dank für die Unterstützung bei Themenbereichen: E-Government, New Public Management, öffentliche Verwaltung. Auf die Anregungen von Herrn Mag. Tabakow habe ich mich auf den elektronischen Akt und vor allem auf das Dienstwissen der Beamten in dieser Diplomarbeit konzentriert. Herr Magister Tabakow hat mich im Wintersemester 06/07 sowie im Sommersemester 07 durch persönliche Gespräche und Email Kontakt und in seinen Lehrveranstaltungen unterstützt.
Univ.-Doz. Dr. Johann **WIMMER** Johann.Wimmer@univie.ac.at	Für die freundliche Betreuung meiner Diplomarbeit bedanke ich mich an dieser Stelle beim Herrn Univ.-Doz. Dr. Johann Wimmer.

Für das Korrekturlesen bedanke ich mich bei Herrn Konrad Gschwandtner, Frau Eva Rossek, Herrn Joachim Sorger und Herrn Stefan Wallner.

Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG 5

2. ABRISS DER VERWALTUNGSGESCHICHTE IN ÖSTERREICH 11

2.1. VORBEMERKUNGEN 11
2.2. HISTORISCHE ENTWICKLUNG DER VERWALTUNG IN ÖSTERREICH 12
2.2.1. Altertum und Mittelalter 13
2.2.2. Frühere Neuzeit 16
2.2.3. Mittlere Neuzeit 18
2.2.4. Spätere Neuzeit 21
2.2.5. Zeitgeschichte 25

3. MODERNE ÖFFENTLICHE VERWALTUNG 30

3.1. VORBEMERKUNGEN 30
3.2. VERWALTUNG ALS INSTITUTION DES MODERNEN STAATES 31
3.2.1. Verwaltungsbegriff 31
3.2.2. Idealtypus der Bürokratie – Webers Bürokratiebegriff 33
3.2.3. Der Verwaltungsakt 36
3.2.4. Begriffsdefinition: „Moderne“ öffentliche Verwaltung 39
3.3. NEW PUBLIC MANAGEMENT UND DIE ÖSTERREICHISCHE VERWALTUNGSREFORM 41
3.3.1. Vorbemerkungen 41
3.3.2. Begriffsdefinition New Public Management (NPM) 42
3.3.3. Ansätze im New Public Management 43
3.3.4. Ökonomische Theorie der Politik und Bürokratie 43
3.3.5. Institutionsökonomische Ansätze 44
3.3.6. Manageralismus 46
3.3.7. Kernthesen und Ziele des NPM 47
3.3.8. Österreichische Verwaltungsreform unter dem Einsatz von New Public Management 49
3.3.9. Institutionelle und sozioökonomischen Rahmenbedingungen für die Verwaltungsreform 53
3.3.10. Positionen der Politik zur Verwaltungsreform 56
3.4. E-GOVERNMENT IN ÖSTERREICH ALS ZUKUNFTSPERSPEKTIVE DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG 60
3.4.1. Rahmenbedingungen für E-Government in Österreich 60
3.4.2. Internet-basierte elektronische Kommunikation 62
3.4.3. Die Elektronische Steuererklärung: Finanz – Online 63
3.4.4. Die österreichische Bürgerkarte 66
3.4.5. Der Ansatz der „Bürgernähe“ 68

4. ELEKTRONISCHER AKT 69

4.1. VORBEMERKUNGEN 69
4.2. HINTERGRUNDINFORMATIONEN ZUM ELEKTRONISCHEN AKT (ELAK) 71
4.2.1. Kanzleiordnungen 71
4.2.2. Organisationshandbuch 73
4.2.3. Besonderheiten elektronischer Aktenführung 74
4.2.4. Büroordnung 2004 74
4.2.5. ELAK. Geschäftsfälle und Anbringen 76
4.2.6. Einführung des elektronischen Aktes in den Bundesministerien 77
4.3. FUNKTIONSWEISE VON ELAK UNTER BESONDERHEIT DER TEILUNG DER BUNDESMINISTERIEN 79
4.3.1. Vorbemerkungen 79
4.3.2. Teilung der Bundesministerien und Umgang mit Informationen politischer Büros 79
4.3.3. Realität der Arbeit mit ELAK nach der Teilung der Bundesministerien 84
4.3.4. Wie ein ELAK Akt aus den Bürgeranfragen entsteht – ein Geschäftsprozessmodell 84
4.3.5. Subprozess: Erledigung 89
4.4. AKTEN DER VERWALTUNG ALS INSTRUMENT VON NEW PUBLIC MANAGEMENT. WISSENSMANAGEMENT UND SEINE BEDEUTUNG FÜR DAS VERWALTUNGSHANDELN 90
4.4.1. Wissensmanagement und Dienstwissen 92
4.4.2. Dienstwissen: Akten als Mittel zum Zweck 94
4.4.3. Randbemerkungen zum ELAK 97

5. FAZIT 100

1. Einleitung

Warum sich an den deutschsprachigen Universitäten kaum eine eigenständige Verwaltungswissenschaft herauskristallisierte, liegt auch stark im inter- und transdisziplinären Ansatz dieser Disziplin begründet. Theoretische Arbeiten von Luhmann[1], Benz[2] und Roellecke[3] vermitteln eine Basis, um die Verwaltungswissenschaft aus dem politikwissenschaftlichen Ansatz heraus zu verstehen, im Speziellen prägen aber Einflüsse aus anderen wissenschaftlichen Disziplinen stark die Reformen in der Verwaltung. Ein Schlagwort darunter – New Public Management. Gerade die im Zuge von Kosteneinsparungen vorgenommenen Reformen in der Verwaltung zwingen den Rückhalt in anderen sozialwissenschaftlichen Disziplinen zu suchen (vor allem aus der Betriebswirtschaftslehre). Daneben sind soziologische und psychologische Betrachtungen zu berücksichtigen, die jedoch stark von inneren und äußeren Zugängen abhängen (Zielgruppe entweder die Mitarbeiter aus der Verwaltung oder die Bürger als Nutzer der Verwaltung). Je nach Zielgruppe werden somit unterschiedliche Schwerpunkte identifiziert, die es gilt, in den laufenden Reformen zu implementieren. Wesentlich geprägt haben die Reformen auch die technologische Weiterentwicklung in der Gesellschaft. Hier vor allem das Medium des Inter- und Intranets. Da mittlerweile fast jeder österreichische Haushalt eine Zugangsmöglichkeit zum Internet verfügt, sind Anpassungen im Service der Verwaltung unumgänglich geworden. Hier hat die Verwaltung auf die Entwicklungen in der Gesellschaft reagiert – eigentlich müsste man sagen, die Politik hat darauf reagiert und Reformprozesse in der Verwaltung initiiert. Die Einführung eines elektronischen Aktes hat alle Akteure in der Verwaltung (also Mitarbeiter, Bürger, Politik) stark geprägt. Diese Prägung wird beispielhaft mit „FinanzOnline“ und „Bürgerkarte“ dargestellt.

Das Medium „Internet“ und dessen Verbreitung ermöglicht die Ansetzung der neuen Formen der staatlichen Verwaltung – hauptsächlich im Bereich des E-Governments, der als Schlüssel zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung verstanden werden kann.

---

[1] Niklas Luhmann 1966: Theorie der Verwaltungswissenschaft. Köln-Berlin: Grote Verlag.

[2] Arthur Benz 2003: Status und Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung. In: Die Verwaltung 36(3), 2003, S. 361 ff.

[3] Gerd Roellecke 2002: Die Verwaltungswissenschaft - von außen gesehen. In: König, Klaus (Verwaltungswissenschaftler) (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. S. 355 ff.

Einerseits wird mit dem Modernisierungsschub verstärkt die Effizienz im Bereich des Dienstleistungsangebots verstanden (Bürgernähe), andererseits bringen die neuen Formen der staatlichen Verwaltung eine Kostenersparnis. Durch den Ökonomisierungsschub, der auf der Grundlage der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) verankert ist, werden auch neue Arbeitsformen im staatlichen Sektor, bedingt durch die Einführung des New Public Managements in die öffentliche Verwaltung, eröffnet.

Durch den Einsatz von IKT wird die Kommunikation mit der Umwelt beschleunigt – sie wird schneller und effizienter – der Kontakt mit der Verwaltung soll keine Belastung mehr für den Bürger darstellen. Diesbezüglich ergeben sich auch einige Forschungsfragen, die im Laufe meiner Diplomarbeit in den beiden letzten Kapiteln näher erläutert werden sollen. Hierauf betrachtet ist es wichtig nachzuforschen, wie das Dienstwissen zu mehr Bürgernähe beiträgt und ob man das Dienstwissen, welches in den Akten „steckt", als eine Herausforderung für die öffentliche Verwaltung betrachten sollte, da man hier Wissen über den Staat, ihre Gesellschaft und seinen Bürgern erfahren kann. Hier versuche ich näher auf das Wissensmanagement einzugehen, welches als Ansatz zur Erläuterung des Dienstwissens betrachtet werden sollte.

Verwaltungsverfahren basieren auf moderner Hard- und Software – von Beantragung einer Meldebestätigung bis hin zur Abgabe der Einkommensteuererklärung (dies wurde vor allem im benachbarten Deutschland erreicht und in Österreich wird teilweise noch an deren Umsetzung gearbeitet). Als Beispiele für die neuen Formen der staatlichen Steuerung, deren Umsetzung in Österreich bereits Erfolge erzielt hatte, werden die Steuererklärung – oder auch FinanzOnline – und das Konzept der österreichischen Bürgerkarte erläutert.

Im Bund arbeitet man mit elektronischen Akten (kurz auch ELAK genannt), ein auf Intranet Basis eingeführtes System, das durch die Firma Fabasoft entwickelt wurde. Diese neue Form der Aktenbe- und -verarbeitung bedeutet für die bisherige „traditionelle" Verwaltung einen Paradigmenwechsel, wonach die Akten der öffentlichen Verwaltung auf elektronische Art bearbeitet werden.

Die Anträge (oder auch Anfragen) der Bürger können in der modernen öffentlichen Verwaltung, auch in elektronischer Form an die „Diener des Staates" gestellt werden.

Bis in das 19. Jahrhundert war der Untertan ein Objekt der staatlichen Verwaltung, die auf die Ermächtigung des Monarchen gestützt war. Diese Ermächtigung bezieht sich weniger auf Gesetze und Verordnungen als auf „Willkür“ des Monarchen. Einsicht oder Rekurse gegen Entscheidungen der Behörden war in der Regel kaum erwünscht – entweder, weil sie nicht vorgesehen waren oder vom Ermessen des Amtsvorstehers bzw. des Monarchen abhängte. Einflüsse auf die Entscheidungen erwirkte man eher dank seiner gesellschaftlichen Stellung denn einer allen Bürgern transparenten Verwaltung.

Man sieht vor allem ab den 1980er Jahren eine Bewegung des Staates hin in Richtung einer Dienstleistungsorientierung für den Bürger. Es entsteht für den Staat ein neues verstärktes Verständnis des Bürgers, der sich im Laufe der Zeit vom Untertan zum Kunden der Verwaltung veränderte. Zu dieser Sichtweise tragen vor allem gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen und insbesondere der rasante technologische Wandel, welche neue Herausforderungen für die öffentliche Hand darstellten. Sie sind als eine neue Chance zu sehen, wodurch einfachere und schnellere Kommunikationswege sowie integrierte und standardisierte Prozesse, welche die öffentliche Verwaltung veränderten und für den Bürger besseren Service boten, zu verstehen. Durch das Internet und den modernen Technologien, welche die neuen Formen der Zusammenarbeit zwischen Bürgern und Staat ausmachen, kommt es zu erheblichen Einsparungen in der öffentlichen Verwaltung.

Durch die elektronische Zusammenarbeit, die auf das Konzept des E-Governments zurückzuführen ist, tragen die Behörden zur Entbürokratisierung und Modernisierung bei. Ziel dieser Maßnahmen ist es, im „vereinten“ Europa ein länderübergreifendes Bürgerservice, das zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Binnenmarktes beitragen soll, zu implementieren (Lissabon Ziele).

An dieser Stelle empfiehlt es sich, einen kurzen Stopp bei Luhmann und Roellecke einzulegen. Wer sich mit Fragen aus der Verwaltung beschäftigt, kommt an ihren Schriften nicht vorbei. Sie legen die Basis dafür, Verwaltung „wissenschaftlicher“ zu betrachten. In seiner Schrift „Theorie der Verwaltungswissenschaft“ trägt Luhmann maßgeblich dazu bei, Verwaltungen als System mit bindenden (verbindlichen) Entscheidungen anzusehen. In seinen Überlegungen forderte er, eine systemtheoretische Verwaltungswissenschaft ein, wobei die Verwaltung die verbindlichen Entscheidungen durch die Politik koordiniert, aber auch Verwaltungsverfahren beobachtet.

Roellecke (wiederum beschreibt den Gegenstand der Verwaltungswissenschaft, wo er Bezug zu Luhmann nimmt, da dieser die Verwaltungswissenschaft in seiner Theorie beschreibt, wobei die Verwaltungstheorie ihre eigene Funktion definieren muss, da sie den Sinn der Systembildung ausmacht. So kommt Roellecke zu der Ansicht, dass die Verwaltungswissenschaft zum Verwaltungssystem gehört: auch wenn sie keine Entscheidungen trifft, hilft sie der Verwaltung und der Politik die Entscheidungen vorzubereiten und zu koordinieren. Die Verwaltungswissenschaft beobachtet also die Verwaltung von außen und beschreibt sie von innen.

Als wissenschaftliches Fach und Disziplin stoßt sie auf manche Schwierigkeiten, da sie ein Grenzgänger zu anderen Disziplinen – wie z.B. Soziologie, Psychologie, Politikwissenschaft, Betriebswirtschaft etc. ist, wo sie für ihren Gegenstand (die Beschreibung der öffentlichen Verwaltung - Staatsverwaltung) die Erkenntnisse aus anderen Disziplinen anwendet. Die Tatsache, dass sich die Verwaltungswissenschaft an die Staatsverwaltung anlehnt, hindert sie, „ihr wissenschaftliches Profil zu schärfen“ da „der Kanon an Gegenständen“, die mit der Staatsverwaltung zu assoziieren sind, unendlich ist. Aus diesem Grund plädiert Roellecke zur Begrenzung des Gegenstandskanons der Verwaltungswissenschaft „schon deshalb, weil sie das Begrenzungsproblem mit allen anderen Fächern teilt.“[4]

Ihr Gegenstand müsste entsprechend deutlich bestimmt werden, da sie sonst „das Verhältnis zwischen Verwaltung und Recht nicht klären“ kann. Sie soll sich auf ihre Standortprobleme konzentrieren (wie z.B. Personalwesen der öffentlichen Verwaltung) und erst dann kann es ihr gelingen, ihre Institutionalisierung sicherzustellen.

Die Aufgabe der Verwaltungswissenschaft nach Roellecke ist es, die Funktion der Verwaltung zu benennen und die Verwaltung selbst zu beschreiben, wozu sie sich den wissenschaftlichen Beobachtungen bedienen sollte.

Politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung ist somit nicht nur auf die Erforschung der öffentlichen Verwaltung beschränkt, sondern ihre Vertreter interessieren sich vor allem auch für die „Problemlösungsfähigkeit des Staates und seiner Verwaltung und betrachten ihren kontinuierlichen Wandel“[5]. Ihr Ziel ist es darüber hinaus auch, eine Verbesserung der Praxis zu erzielen, wobei anhand verschiedener Modelle der Neubau und die Modernisierung

[4] Vgl. Roellecke, 2002: S. 359

[5] Vgl. Benz, 2003: S. 366

der Verwaltung in den Mittelpunkt gerückt werden. Da es in der öffentlichen Verwaltung ähnliche Prozesse wie in privaten Unternehmen gibt, sollte es gerade die Aufgabe der Verwaltungswissenschaft sein, vor allem die Erkenntnisse aus der Betriebswirtschaft für ihre Arbeit miteinzubeziehen.

Politikwissenschaftliche Verwaltungsforscher verstehen sich nach Benz als „Grenzgänger zu anderen Fächern“ (wie Rechtswissenschaften, Ökonomie, Soziologie, Geschichtswissenschaften und auch Psychologie), weil sie die Erkenntnisse aus dieser aufsummieren. Dabei versuchen sie aus ihren Untersuchungen Empfehlungen für die Verbesserung der Verwaltung abzuleiten – in empirisch-analytischer Sicht, wie die Verwaltung arbeitet, in normativer Sicht, wie die Verwaltung arbeiten sollte. Gerade das Instrumentarium aus anderen verwaltungswissenschaftlichen Fächern, an die sie sich stützen, hilft ihnen ihre Fragestellungen, Theorien und Methoden zu begründen.[6] Siehe dazu Abbildung 1.

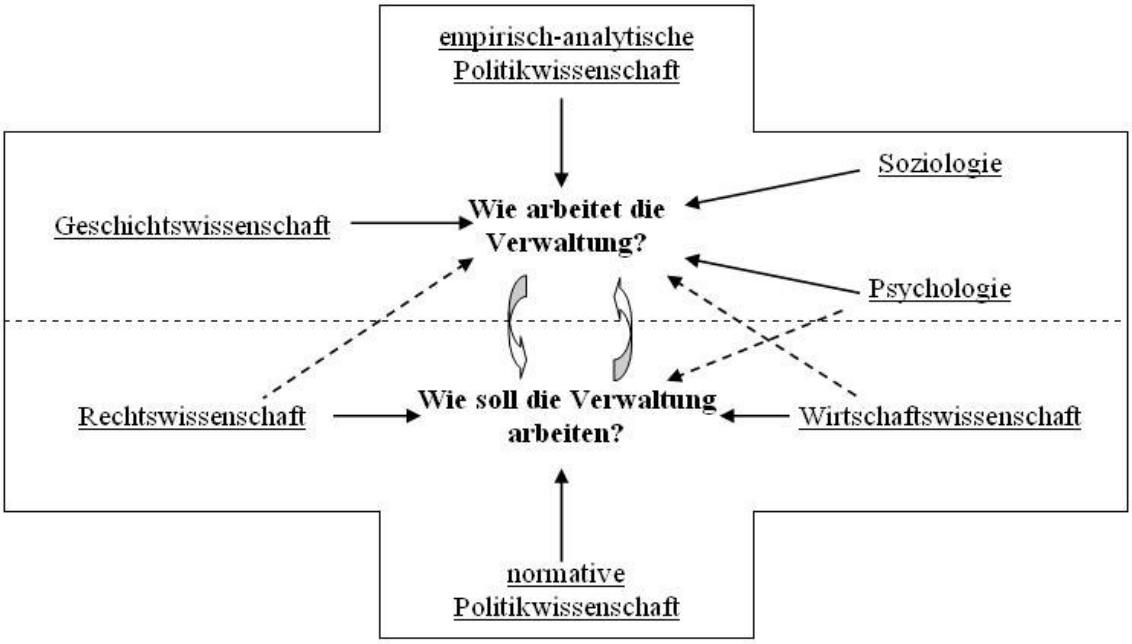

Abbildung 1: Politikwissenschaft und andere verwaltungswissenschaftliche Disziplinen nach Benz (2003, S. 369)

Diesem verwaltungswissenschaftlichen Ansatz nach, versuche ich mit meiner Diplomarbeit auf die Beschreibung der öffentlichen Verwaltung zu ziehen. Im zweitem Kapitel mit einem kurzen Abriss der historischen Entwicklung der Verwaltung von Altertum in die heutige Zeit

[6] Vgl. Benz, 2003: S. 361 ff.

beginnend, deren Ziel es sein soll von der Geschichte Erkenntnisse und Erfahrungen für die Gegenwart zu gewinnen. Hierauf wurde der Akzent auf geschichtliche Ereignisse gesetzt, die die Verwaltung und Entwicklung der zentralen Behörden betreffen.

Unter dem Begriff moderne öffentliche Verwaltung verstehe ich eine Verwaltung welche die neuen Ansätze aus der Betriebswirtschaftslehre, ökonomischen Theorien, institutionelle ökonomische Ansätze für die Anwendung und Funktionalität einer zukünftigen öffentlichen Verwaltung im Bereich des e-Government bildet. Hier sollte es die Aufgabe der Politik sein, klare Positionen zur Verwaltungsreform zu vertreten und diese auch wirkungsvoll umsetzen.

Einen speziellen Akzent erfreut sich, im Zusammenhang mit der modernen öffentlichen Verwaltung der elektronische Akt, der auf den von Maria Theresia entwickelten Vorgaben zum Verwaltungsakt in ihrer „Maria-Theresianischen Kanzleiordnung“ definiert wird. Die Akten sind ein Instrument von New Public Management, mittels dessen man Wissen des Staates festhalten und den nächsten Generationen zur Verfügung stellen kann. In den Akten versteckt sich ein internes Dienstwissen welches anhand spezieller Methoden verarbeitet, gespeichert und weitergegeben werden sollte. Der Akt hat einen rechtlichen Rückhalt und durch diesen werden Entscheidungen festgehalten. Damit wird der Prozess – von der Bürgeranfrage bis hin zu seiner Beantwortung – geschlossen und nachhaltig erhalten.

2. Abriss der Verwaltungsgeschichte in Österreich

2.1. Vorbemerkungen

Das folgende Kapitel verfolgt das Ziel, sich näher mit den geschichtlichen Entwicklungen der öffentlichen Verwaltung zu beschäftigen. Ich versuche hier einen kurzen Tour d`Horizon über die österreichische Verwaltungsgeschichte zu vermitteln – nach den zeitlichen Epochen vom Altertum bis in die Gegenwart zu geben, da man aus dieser Geschichte Erkenntnisse über das Land, die Bevölkerung und die Gesellschaft und ihrer gesellschaftlichen Entwicklung auch für die Gegenwart – gewinnen kann.

Hier beziehe ich mich vor allem auf die Quellen der wissenschaftlichen Literatur, die sich mit der Verwaltungsgeschichte beschäftigen – vor allem Lehrbücher der Rechtsgeschichte. Mein Ziel ist es nicht, die Ursprungsquellen der Verwaltungsgeschichte – also Gesetze, Verordnungen, Urkunden, Verfügungen und Akten etc., die nach Stolz in „früheren Zeiten über die damals geltende Verfassung und Verwaltung einzelner Staaten, ihre innere Einrichtung und Regierungsweise niedergeschrieben wurden […]“[7] in Betracht zu ziehen, da dies nicht Gegenstand dieser Arbeit ist. Jedoch ist die Verwaltungsgeschichte für das Verständnis der weiteren Entwicklungen – vor allem in Bezug zu den lang diskutierten Reformen der Verwaltung – unabdingbar. An dieser Stelle beziehe ich mich also auf die historischen Entwicklungen der Behörden und ihrer Akten. Interessant sind hier genauso die Gemeinschaften, wie Horden und Stämme, aus denen sich später die Staaten entwickelt haben.[8] So gesehen, einerseits aus der historischen Entwicklung, andererseits aus den neuesten Entwicklungen bildet die Verwaltung die „Kernstruktur eines jeden Staates“ und gehört somit zu einer der Institutionen des modernen Staates.[9]

Mein Ziel ist es, aus den Werken, die über die Geschichte der Verwaltung berichten, eine Übersicht über die Verwaltungsgeschichte Österreichs in zeitlicher Folge zu vermitteln. Da das Thema sehr umfangreich ist, konnte ich nur eingrenzend auf die Materie eingehen und somit nicht über jedes geschichtliche Ereignis berichten, was vom Leser bei anhaltendem Interesse durch das Selbst-Studium der zitierten Literatur ergänzt werden kann.

---

[7] *Otto Stolz 1951:* Grundriss der österreichischen Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte. Innsbruck-Wien: Tyrolia-Verlag, S. 18.

[8] *Hannes Wimmer 1996:* Evolution der Politik: von der Stammgesellschaft zur modernen Demokratie. Wien: WUV-Univ.-Verl.

[9] *Hannes Wimmer 2000:* Die Modernisierung politischer Systeme. Staat, Parteien, Öffentlichkeit. Wien: Böhlau.

2.2. Historische Entwicklung der Verwaltung in Österreich

Der vorliegende historische Überblick orientiert sich an der traditionellen Einteilung der Perioden, so wie sie in der Geschichte nach Epochen dargestellt werden. Ich habe versucht, die Periodisierung der Epochen nach Stolz beizubehalten: es wurden lediglich die Epochen Altertum und Mittelalter in einem Kapitel zusammengefasst, die Neuzeit unterteile ich in drei Epochen und als Zeitgeschichte betrachte ich die Entwicklungen nach dem Jahr 1918. Somit umfasst dieser historische Abriss der Verwaltung folgende Abschnitte:

1. Altertum (bis 500 n. Chr.)
2. Frühes Mittelalter (bis 1150)
3. Spätes Mittelalter (bis 1500)
4. Frühe Neuzeit (bis 1740[10])
5. Mittlere Neuzeit (bis 1792[11])
6. Spätere Neuzeit (bis 1918)
7. Zeitgeschichte (bis heute)[12]

Besonderer Darstellung erfreut sich in der Verwaltungsgeschichte die Konzentration auf die Entwicklung der Behörden (und Behördenorganisationen) – vor allem der Zentralbehörden, worunter Stolz Organe des Herrschers versteht, der diese „zur Durchführung seiner Befugnisse“ braucht.[13] Neben diesen Veranschaulichungen gehe ich eingeschränkt auf die jeweiligen politischen, wirtschaftlichen und ideologischen Zusammenhänge und Herrschaftsverhältnisse ein.

---

[10] Einige Autoren, wie *Stolz (1951)* oder *Oskar Lehner 1994*: Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte mit Grundzügen der Wirtschafts- und Sozialgeschichte. Linz: Trauner, 2. überarb. Aufl., datieren die Frühneuzeit bis 1750 bzw. 1749. Da ich hier die mittlere Neuzeit als Zeit des Aufgeklärten Absolutismus (siehe später) bezeichne, habe ich die historischen Entwicklungen der Frühneuzeit nur bis zum Jahre 1740 berücksichtigt.

[11] Hier beziehe ich mich auf die Zeit des Aufgeklärten Absolutismus – die Reformzeit Maria Theresias und deren beiden Söhne – Joseph II. und Leopold II.

[12] historisch betracht ist die Zeitgeschichte Teil der Epoche Neuzeit.

[13] Stolz, 1951: S. 154

2.2.1. Altertum und Mittelalter

Die österreichische Verwaltungsgeschichte reicht bis ins *Altertum*: um 500 v. Chr. bildeten sich auf dem Gebiet des heutigen Österreich erste Anzeichen eines Staatswesens: die illyrischen und keltischen Stämme – sog. „gentes“ fassten sich in „regnum Noricum“ (Königreich der Noriker) zusammen. So begann im Ostalpenraum der Aufbau der römischen Verwaltung[14] – unter Kaiser *Augustus* (*63 v. Chr., † 14 n. Chr.)[15] bildeten sich drei Provinzen: Rätien, Noricum und Pannonien. Der römische Imperator (oder Kaiser) wurde durch die Beamtenspitze – je ein Statthalter, Legatus oder Procurator – vertreten.[16]

Im weltgeschichtlichem Zusammenhang gab es die ersten Anzeichen bürokratischer Verwaltung im 12. Jh. v. Chr. in Ägypten. Hier gab es bereits magistratische Ämter („die mehr Herrschaft und Repräsentation bedeuteten“) und niedere Ämter (die meist von Sklaven und Freigelassenen bekleidet wurden). Neben königlichem Beamtentum gab es auch ein Volksbeamtentum (vom König abhängig, nicht lebenslänglich und nicht erblich).[17]

Hintze geht dem Ursprung des Wortes „Amt“ nach und ist der Meinung, dass es aus der keltischen Zeit (ca. 700 v. Chr.) aus dem Wort „ambactos“ stammt und Diener bedeutet.[18] Stolz deutet ebenfalls die Bedeutung des Wortes Amt und weist darauf hin, dass es schon in der gotischen Sprache vorkommt, „ebenso bei den fränkischen Königen und bei jenen des alten deutschen Reiches und seinen Herzogen“.[19]

Im *früheren Mittelalter* (500 – 1150) war der „österreichische Raum ein Zubehör der Herzogtümer Baiern und Kärnten und damit des Fränkischen und des alten Deutschen Reiches, gegliedert in Grafschaften und Markgrafschaften“ und der Träger der Staatsgewalt waren die Herzöge und ihre Vertreter die Grafen.[20]

---

[14] Lehner, 1994: S. 27

[15] Österreich Lexikon. Siehe unter: http://aeiou.iicm.tugraz.at/aeiou.encyclop.a/a886039.htm; Zugriff am 8. September 2007

[16] Stolz, 1951: S. 25ff.

[17] Otto Hintze 1981: Beamtentum und Bürokratie. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 28 ff.

[18] Hintze, 1981: S. 29

[19] Stolz, 1951: S. 154

[20] Ebd., S. 27ff.

Der Herzog (*dux*) regierte das Volk, er war der oberste Fürst im Lande, der das Heer befehligte. Die Markgrafschaften wurden von fränkischen und deutschen Königen und Kaisern an den Grenzen zum Schutz gegen Angriffe von außen und zur Schaffung neuer Siedlungsmöglichkeiten errichtet.[21]

Historisch betrachtet kristallisiert sich im 7. und 8. Jh. aus dem Amt heraus eine gewisse Form von Aristokratie: die Ämter wurden lebenslänglich besetzt und waren bereits erblich. Das Amt wurde zu einem „Annex des Lehens" - „Das Äquivalent für den zu leistenden Dienst war nicht ein Geldgehalt, sondern ein Lehngut".[22] Diese Verbindung des Amts mit der Vasallität, wie Hintze es beschreibt, war ein „Mittel zur Stärkung der königlichen Autorität" (hauptsächlich unter den Nachfolgern Karls des Großen). Der Fürstenstand entwickelte sich daher aus dem „Beamtenstand" („die Amtsbefugnisse verwandelten sich auf diese Weise in patrimoniale Gewalten, [...]").[23]

Im *späteren Mittelalter* (1150 – 1500) bilden sich eigene Fürstentümer und Länder im österreichischen Raum, die unter einem gemeinsamen Landesfürst (gleichbedeutend unter gemeinsamer Staatsgewalt) vereinigt wurden.[24]

Verwaltungseinrichtungen wie Ämter, Höfe, Kammern, Kanzleien bildeten sich in Tirol und Salzburg seit dem 12. und 13. Jahrhundert (siehe Abbildung 2: Zentralbehörden im Mittelalter).[25] Diese Zentralbehörden wurden von den Landesfürsten organisiert, welche „…die führenden Schichten der Einwohner zur Mitwirkung an den öffentlichen Angelegenheiten des Landes und zur Selbstverwaltung in den Städten und in den Landgemeinden herangezogen haben".[26]

Ende des 12. Jh. wurden vor allem im heutigen Deutschland an bestimmten Stellen Bezirksbeamte errichtet – es entwickelte sich ein neuer Begriff für diese Beamten – Drost. Ein

[21] Stolz, 1951: S. 77 ff.

[22] Hintze, 1981: S. 30 ff.

[23] Ebd.

[24] Stolz, 1951: S. 30

[25] Ebd., S. 154

[26] Ebd., S. 36

Drost war ursprünglich ein deutscher Hofbeamter, der vom König ernannt wurde (ähnlich wie die Missi zur Zeit Karls den Großen).[27]

Die Beamten im neueren Sinne sind die französischen „Baillis“ (aus der Zeit des 13. und 14. Jh.), die im Gegensatz zu einem Drost nicht an einer Stelle fixiert waren, sondern oft versetzt und abberufen werden konnten und somit einer strengen Abhängigkeit und Kontrolle des Königs unterworfen sind und auf Geldbezüge angewiesen waren. Diese Beamten durften am Ort ihrer Amtstätigkeit keine Grundstücke erwerben, sowie auch ihre Kinder nicht mit den eingesessenen Besitzern verheiraten.[28]

Die Wurzeln des modernen Beamtentums beruhen laut Hintze [1981] auf drei wesentlichen Elementen: einerseits hängen sie mit dem „Dienstverhältnis der ritterlichen Ministerialen“ und andererseits mit dem „Dienstvertrag der Juristen“ zusammen und drittens mit den kommissarischen Beamten. Bei den Ersteren handelt es sich um ein „unfreies Gesindeverhältnis“[29], bei den Zweiten um freie Vasallen – „gemietete Doktoren“ und bei den Dritten um Beamte mit „außerordentlichen, widerruflichen Amtsaufträgen“. Seit dem 14. Jh. verschwindet der Unterschied zwischen den ersten beiden Gruppen und sie bilden zusammen den „Grundstock des niederen Adels“, der nur zu Kriegszeiten an den Hof berufen wurde, teils aber, vermerkt der Autor, am Hof anwesend waren und Hof- und Verwaltungsdienst geleistet haben (z.B. als höhere Verwalter).[30]

Unter Herzog Sigmund (*1427, † 1496), dem Adoptivvater Maximilian I.[31], wurden „für die Regierung der oberösterreichischen“ Länder schriftliche Hof- und Regiments-, Rats- und Kanzleiordnungen überliefert (um 1470).[32]

---

[27] Hintze, 1981: S. 31

[28] Ebd.

[29] Hier schreibt der Autor weiter, dass diese zuverlässiger als die freien Vasallen waren.

[30] Hintze, 1981: S. 32 ff

[31] Österreich Lexikon. Siehe unter: http://aeiou.iicm.tugraz.at/aeiou.encyclop.s/s575360.htm; Zugriff am 8. September 2007

[32] Stolz, 1951: S. 155

<table>
<tr><th></th><th>Zentralbehörden</th><th colspan="2">Leiter der Einrichtung</th><th>Aufgabenbereich</th></tr>
<tr><td rowspan="6">Zentralbehörden am Hofe</td><td>Hof (curia) (bis 15. Jh.)</td><td colspan="2">Hofmeister (magister curie)</td><td rowspan="3">Inbegriff der persönlichen Lebenshaltung und Regierung; Behörde für die politische Verwaltung</td></tr>
<tr><td>Regiment [oder Regierung] (seit dem 15. Jh.)</td><td colspan="2">Regent [und Räte]</td></tr>
<tr><td>ständiger Rat (consilium)</td><td colspan="2">Hofmeister (magister curie)</td></tr>
<tr><td>Kammer (camera)</td><td colspan="2">der oberste Kämmerer;
der oberste Amtmann und Kammermeister (nebeneinander seit dem 15. Jh.)</td><td>Beschaffung der materiellen Mittel</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Kanzlei (cancellaria)</td><td colspan="2">Protonotar (der erste Schreiber)</td><td rowspan="2">schriftlicher Verkehr</td></tr>
<tr><td colspan="2">Kanzler (seit dem Ende des 13. Jh.)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Amtsstellen in den Gerichtssprengeln</td><td rowspan="2">Hofgericht[33]</td><td>landesfürstliches Hofgericht</td><td rowspan="2">Hofrichter (seit 1314)

Herzog [wegen zu starken Adelseinflusses ab Albrecht V. (* 1397, † 1439)]</td><td rowspan="2">hervorgegangen zunächst als Gerichtsstand der Ministerialen (Landherren)</td></tr>
<tr><td>Kammergericht - von Friedrich III. (* 1415, † 1493) umbenanntes landesfürstliches Hofgericht</td></tr>
<tr><td>Marschall</td><td colspan="2"></td><td>Heereswesen</td></tr>
<tr><td>Truchsess und Schenk</td><td colspan="2"></td><td>Beschaffung der Lebensmittel und Getränke des Hofes</td></tr>
</table>

Abbildung 2: Zentralbehörden im Mittelalter nach Stolz (1951, S. 155 f.); eigene Darstellung

2.2.2. Frühere Neuzeit

In der früheren Neuzeit (ca. 1500 – 1750) wurden die österreichischen, böhmischen und ungarischen Länder unter dem Namen Haus (Monarchie) Österreich vereinigt.[34] Bedeutende Konzepte im Behördenwesen Österreichs hat Kaiser *Maximilian I.* (*1459, † 1519)[35] und vor allem sein Enkel, Kaiser *Ferdinand I.* (*1503, †1564)[36] erstellt.[37] Nach diesen wurden Zentralbehörden in oberste („für alle Herrscherrechte des österreichischen Monarchen“) und mittlere (für die einzelnen österreichischen, böhmischen und ungarischen Ländergruppen)

[33] Österreich Lexikon. Siehe unter: http://aeiou.iicm.tugraz.at/aeiou.encyclop.h/h730927.htm; Zugriff am 9. September 2007

[34] Ebd., S. 37

[35] Österreich Lexikon. Siehe unter: http://aeiou.iicm.tugraz.at/aeiou.encyclop.m/m365605.htm; Zugriff am 9. September 2007

[36] Österreich Lexikon. Siehe unter: http://aeiou.iicm.tugraz.at/aeiou.encyclop.f/f234309.htm; Zugriff am 9. September 2007

[37] Stolz, 1951: S. 155

geteilt. Diese gliederten sich weiter in Hofrat, Geheimrat, Hofkanzlei, Hofkammer, Hofkriegsrat, Regimente und Kammer.[38]

Für die obersten Zentralbehörden, die von Maximilian I. errichtet wurden (Hofrat, Hofkanzlei und Hofkammer), hat 1527 Ferdinand I. eine Hofstaatsordnung errichtet, in der er sich für die Bildung der Zentralbehörden für seine Länder einsetzte und diese bildeten die Grundlage für die k.u.k Bürokratie. Mit dieser wurde die Hofkammer neu eingerichtet.[39] Das Jahr 1527 ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen, da hier ein erster Versuch einer „Kanzleiordnung" unternommen und von Maria Theresia später weiter verfeinert wurde.

Seit 1565 hatte jede Ländergruppe auch einen eigenen Geheimrat und eine eigene Hofkanzlei und Hofkammer (siehe Abbildung 3: Zentralbehörden in der frühen Neuzeit). Seit dem Ende der ersten Hälfte des 16. Jh. „beginnt man einigen Räten statt der Naturalverpflegung ein Kostgeld zu verabschieden".[40] Der Grundgedanke, dass der Fürst für ihren Unterhalt sorgte, ist geblieben. Im 15. Jh. war das Beamtenverhältnis nämlich als Lehensverhältnis definiert.[41] Mit den studierten Räten und Sekretären wird das Amt zum „dauerndem Lebensberuf". Dabei handelte es sich um das höhere Beamtentum mit einer aristokratischen Stellung.[42]

Die Trennung der „Angelegenheiten des deutschen Reichs von jenen der erblichen Königreiche und der Länder des Hauses Österreich" erfolgte 1620 unter Kaiser *Ferdinand II.* (*1578, † 1637).[43] „Die seit Kaiser Max I. bestandenen Behörden der allgemeinen Hofkanzlei und des Hofrates wurden seit 1620 und 1637 auf die Angelegenheiten des Römisch-Deutschen Reiches beschränkt […]".[44]

---

[38] Stolz, 1951: S 155 ff.

[39] Rudolf Hoke 1996: Österreichische und deutsche Rechtsgeschichte. Wien [u.a.]: Böhlau, 2., verb. Aufl., S. 205 ff

[40] Hintze, 1981: S. 35

[41] Ebd., S. 35

[42] Ebd., S. 36

[43] Österreich Lexikon. Siehe unter: http://aeiou.iicm.tugraz.at/aeiou.encyclop.f/f235704.htm; Zugriff am 7. September 2007
.

[44] Stolz, 1951: S. 155 f.

In Graz und in Innsbruck blieben „der bisherige Geheimrat, Hofkanzlei und Hofkammer noch weiterhin bis 1750 bestehen, es wurden nur in der allgemeinen Hofkanzlei in Wien zum Verkehr mit diesen Behörden eigene Abteilungen geschaffen. 1709 wurden erstmals die Hofkammern in jenen Ländergruppen straffer als bisher der allgemeinen Hofkammer unterstellt.“ 1720 erhielt die Hofkanzlei eine eigene Abteilung für die auswärtigen Beziehungen (unter dem ersten Hofkanzler) und eine Abteilung für die innere Verwaltung. Der Hofkanzler war seit dem 15. und 16. Jh. der Leiter der äußeren Politik und somit für den gänzlichen Briefwechsel mit den fremden Regierungen zuständig.[45]

	Zentralbehörde	Aufgabenbereich	zusammengefasste Begriffe
oberste Zentralbehörden	Hofrat	Kollegium für oberste Leitung der Regierung	„Wesen“ oder auch „Dikasterien“ (vom 16. bis 18. Jh.).
	Geheimrat (später)		
	Hofkanzlei	schriftliche Ausfertigung der Beschlüsse des Kollegiums	
	Hofkammer	Finanzen	
mittlere Zentralbehörden	Hofkriegsrat	Durchführung der inneren Verwaltung für die Ländergruppen	Als „Behörde“ erst seit Ende des 18. Jh. bezeichnet
	Regimente		
	Kammer		

Abbildung 3: Zentralbehörden in der frühen Neuzeit nach Stolz (1951, S. 156); eigene Darstellung

2.2.3. Mittlere Neuzeit

Mit mittlerer Neuzeit (1740 – 1792) bezeichne ich hier die Epoche Maria Theresias und ihrer beiden Söhne (Joseph II. und Leopold II.), die in der Literatur häufig als Zeitalter des Aufgeklärten Absolutismus erwähnt wird und sich in der österreichischen Geschichte einer großen Beliebtheit erfreut. Reformen Maria Theresias, sowie ihrer Söhne, haben die Grundlagen des modernen Europas begründet.[46]

Militärische Konfrontationen begleiten die ersten Jahre Maria Theresias nach dem Tod ihres Vaters, Karl VI. Militärisch verteidigt sie im Österreichischen Erbfolgekrieg (1740 – 1748)

[45] Stolz, 1951: S. 156.

[46] Vgl. *Macartney 1969*: Maria Theresa and the House of Austria. London: The Engl. Univ. Press, (1. print.) und *Vachová 1993*: Habsburkové. Historie jednoho evropského rodu. Praha. S. 278 ff.

die Geltung der Pragmatischen Sanktion aus dem Jahre 1713, die u.a. das Erbrecht der Frauen regelte und verliert dabei neben Schlesien (bis auf einen kleinen südlichen Anteil), das sie an Preußen abgeben musste und „auch im Siebenjährigem Kriege (1756 – 1763) nicht zurückgewinnen“ konnte[47], die Fürstentümer Parma, Piacenza und Guastalla an die spanischen Bourbonen. Die Erfahrungen der Kriegsjahre waren Anlass für eine Heeres- und Verwaltungsreform (Reorganisation der Behörden) durch Maria Theresias, bei denen sie von Graf Haugwitz unterstützt wurde, die aber im Wesentlichen erst unter ihrem Sohn, Joseph II. (1780 – 1790), erreicht wurden.[48] Ziel dieser Reformen war es, die Stände zu entmachten, und einen einheitlichen Staatskörper (zentralistisch organisierte Behörden und Beamtenstaat) sowie die Trennung der Justiz von der Verwaltung zu schaffen.[49]

Maria Theresia reorganisierte die Zentralbehörden in Behörden *für die gesamte Monarchie* und *für* die (österreichischen, böhmischen und später galizischen) *Länder*. Ihre Behördenorganisation bestand bis 1848 (siehe dazu Abbildung 4). [50]

Im Zusammenhang der Reorganisation der Behörden ist es wichtig zu erwähnen, dass mit Handschreiben vom 15. Jänner 1749 im Wesentlichen zwei Zentralstellen geschaffen wurden, mit denen Justiz und Verwaltung getrennt wurden: [51]

1.) Die Oberste Justizstelle (übt die Funktionen eines Justizministeriums und eines Obersten Gerichtshofes aus) sowie
2.) Das "Directorium in publicis et cameralibus", zuständig für Inneres und Finanzen.

---

[47] Stolz, 1951: S. 41

[48] Vgl. Macartney, 1969; Helbling 1974: Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte. Ein Lehrbuch für Studierende. Wien [u.a.]: Springer, S. 290 ff; Vachová (vyd.) 1993: S. 278 ff; Lehner, 1994: S. 133 ff.

[49] Lehner, 1994: S. 134 ff; Hellbling, 1974: S. 293

[50] Stolz, 1951: S. 157 – 158

[51] Diese Informationen beziehen sich auf die Auskunft von OR Dr. Gerhard Gonsa, MAS vom Österreichischen Staatsarchiv, Abt. Haus-, Hof- und Staatsarchiv, die ich per Mail am 10. September 2007 erhalten habe. (Siehe später unter: Gonsa, 2007)

	Zentralbehörde	Aufgabenbereich
für die gesamte Monarchie	Staatsrat (anstelle von Geheim- und Konferenzrates)	allgemeinen Politik (als oberstes Kollegium)
	Hof- und Staatskanzlei	auswärtige Politik
	allgemeine Hofkammer	Finanzen
	Hofkriegsrat	Heereswesen und Kriegsführung
für die einheitliche Verwaltung der Länder	Direktorium in Publics et Cameralibus (1749 – 1760)	innere politische Verwaltung
	Vereinigte böhmisch-österreichische Hofkanzlei (seit 1760)	
	Hofkammer	Finanzverwaltung
	k. k. oberste Justizstelle	Rechtspflege
	Hofkommissionen	Schul- und Studienwesen und die geistlichen Angelegenheiten
	Hofkommerzialrat	Handel und Gewerbe

Abbildung 4: Zentralbehörden in der mittleren Neuzeit nach Stolz (1951, S. 157); eigene Darstellung

Man kann davon ausgehen, dass diese Zentralstellen gewisse Regeln (Ordnungsregeln) gebraucht haben, um die Verwaltungsarbeit fortsetzen zu können. Daher datiert man ab 1749 (bzw. 1750[52]) auch die Schaffung der Maria Theresianischen Kanzleiordnung, die aufgrund des Brandes des Justizpalastes (am 15. Juli 1927[53]), wo der Großteil des Archivs des Justizpalastes zerstörte wurde und daher auch die Handschrift Maria Theresias zur „Maria-Theresianischen Kanzleiordnung“ nicht erhalten blieb.[54]

Zu einer der wichtigsten Reformen Maria Theresias gehören auch die Reformen im Unterrichtswesen, wo sie den Einfluss der Kirche gebrochen hatte, was zur Verstaatlichung des Schulwesens führte.[55] Das Ergebnis dieser Reformen war vor allem die Einführung der allgemeinen Schulpflicht, die Neuordnung des Gymnasial- und Elementarunterrichtes sowie die Errichtung der Akademien in Wien (Theresianum, 1749) und in Wiener Neustadt

[52] Das Jahr 1750 bezieht sich auf die Information von der Homepage www.swe.uni-linz.ac.at/teaching/lva/ss04/projektstudium/prost246.556/Literatur-Linz/Posch%202001.pdf, die die kurze historische Entwicklung der Kanzleiordnungen beinhaltet.

[53] Josef Pauser et. al. 2004: Quellenkunde der Habsburgermonarchie (16. – 18. Jahrhundert). Ein exemplarisches Handbuch (= Mitteilungen des Instituts für Österreichische Geschichtsforschung, Ergänzungsband 44). Sonderdruck. Wien: Oldenbourg. S. 2. Siehe unter: http://tantner.net/publikationen/Tantner_QuellenderKonskription.pdf; Zugriff am 10. September 2007

[54] Gonsa, 2007

[55] Hellbling, 1974: S. 299 ff.

(Theresianische Militärakademie, 1751) und unter Joseph II. die Umwandlung der Universitäten in staatliche Anstalten.[56]

Mit den Reformen Maria Theresias (bzw. ihren beiden Söhne), wurde nun die Verwaltung neu orientiert. Die Beamten sollten die staatliche Herrschaft stützen und als „Waffe gegen die Stände dienen und den Wandel vom Feudalstaat zum Beamtenstaat herbeiführen.“[57] So wird auch 1783 von Joseph II. ein „Erlass über die Pflichten der Staatsbeamten“ verankert.[58] Außerdem wurde ein Konzept über die Stellung der Beamten erstellt. Diese sollten lebenslänglich angestellt werden, ihre Tätigkeit sollte ausschließlich als Hauptberuf dienen, es wurde ihnen nicht erlaubt, Geschenke anzunehmen, usw.[59] „Neben personellen Maßnahmen erfolgte die Modernisierung der Arbeitsmethode der Bürokratie: Einführung des aktenmäßigen Verfahrens bei den Unterbehörden (schriftliche Protokolle und Entscheidungen), Archivierungsvorschriften, schriftliche Aufzeichnungen über die Ausführung einer Weisung“[60], „ein neues Registratursystem mit Einteilung der Akten in Sachgruppen und fortlaufender Nummerierung aller Einzelstücke und Eintragung in Repetitorien […]“[61].

2.2.4. Spätere Neuzeit

Nach Leopold II. (1790 – 1792), der sich in seiner kurzen Regierungszeit an der Mitwirkung der Gesetzgebung und Verwaltung engagiert beteiligte, übernimmt die Macht sein Sohn, Franz II. (I.), letzter Kaiser des Heiligen Römischen Reichs Deutscher Nation (Franz II., 1792-1806), erster Kaiser von Österreich (Franz I., 1804-35)[62], der „seine uneingeschränkte Machtstellung des Monarchen gegenüber den Untertanen […] stark betont“ hat.[63] „Er hielt am Josephinismus fest, stützte sich auf Polizei und Zensur und war gegen jede

[56] Hellbling, 1974: S. 300

[57] Lehner, 1994: S. 141

[58] Stolz, 1951: S. 43

[59] Lehner, 1994: S. 142

[60] Ebd.

[61] Stolz, 1951: S. 163

[62] Vgl. Österreich Lexikon. Siehe unter: http://aeiou.iicm.tugraz.at/aeiou.encyclop.f/f661087.htm; Zugriff am 10. September 2007.

[63] Stolz, 1951: S. 44.

demokratische Gesinnung (Vormärz)“.[64] Es kam nicht nur zur territorialen Veränderung (Stichwort: 1795 Dritte Teilung Polens; napoleonische Kriege), sondern auch zu entscheidenden Änderungen in der Organisation der Verwaltung.[65] An die Stelle der Zentralbehörden treten 1848 „die k. k. Ministerien, zuerst bis 1860 einheitlich für die ganze Monarchie und dann wieder getrennt für die österreichische und für die ungarische Reichshälfte als eigene Staaten…“ Ab 1867 gab es für Galizien und die polnische Nationalität und ab 1900 für die böhmische und für die deutsche Nationalität eigene Landsmannministerien (siehe Abbildung 5). [66]

	Ministerium
für die gesamte Monarchie (k. u. k.)	für Äußeres und das kaiserliche Haus
	für Kriegswesen
	für die gemeinsamen Finanzen
für den engeren österreichischen Staat unter einem einheitlichem Ministerpräsidenten (k. k.)	für Inneres
	für Kultus und Unterricht
	für Justiz
	für Finanzen
	für Handel und Gewerbe
	für Landesverteidigung
	für Ackerbau (Land- und Forstwirtschaft)
	für Eisenbahnen (ab 1896)
	für öffentliche Arbeit (ab 1905)
	für soziale Fürsorge (ab 1916)

Abbildung 5: Zentralbehörden in der späteren Neuzeit 1848 bis 1918 nach Stolz (1951, S. 157 f.); eigene Darstellung

Aufgrund der Regierungsunfähigkeit von Ferdinand I., regiert dieser ab 1835 unter der von seinem Vater (Franz II. (I.)) eingesetzten Regentschaft (Geheime Staatskonferenz[67]) von dem Staatskanzlers Metternich, der sich zur „Aufrechterhaltung der absoluten

[64] Österreich Lexikon: Siehe unter: http://aeiou.iicm.tugraz.at/aeiou.encyclop.f/f661087.htm; Zugriff am 11. September 2007.

[65] Hellbling, 1974: S. 323 ff.

[66] Stolz, 1951: S. 157 f.

[67] Österreich Lexikon: Geheime Staatskonferenz.http://aeiou.iicm.tugraz.at/aeiou.encyclop.s/s734600.htm; Zugriff am 6. Juli 2007.

Regierungsweise […] auch der Mittel des Polizeistaates im üblen Sinne des Wortes, der Gesinnungspolizei bedient(e)".[68] 1848 tritt Ferdinand I. zurück und an seine Stelle tritt nicht sein Bruder, Franz Karl (*1802, †1878); der ebenfalls Mitglied der Geheimen Staatskonferenz war; sondern verzichtete unter dem Einfluss seiner Gattin Erzherzgin Sophie stehend auf die Thronfolge zugunsten seines ältesten Sohns, Franz Joseph I. (*1830, † 1916).[69]

Zu Beginn der Regierung Franz Josephs (1848) wollte dieser nach Außen hin den Eindruck von einer liberalen und konstitutionellen Regierung erwecken, was ihm mit der Auflösung des Reichstags und der Übernahme der k. k. Armee nicht gelungen ist.[70] 1849 wird der „Kremsierer Entwurf" verabschiedet, der Österreich in eine konstitutionelle Monarchie umwandeln sollte. Nach Unterdrückung der Unruhen weigerte sich der Kaiser diesen anzuerkennen und regierte weiterhin absolutistisch (Spätabsolutismus).[71] Durch das Reichsgesetzblatt vom 20. August 1851 (RGBl. 194/1851) wird die „Bedeutung und der Umfang der Verantwortlichkeit des Ministeriums […] festgesetzt.[72] Hierin wurde geregelt, dass die vom Kaiser eingesetzten und ihm weisungsgebundenen Minister für alle ihre Handlungen (politisch) verantwortlich waren (Ministerverantwortlichkeit).[73]

Erst nach der Niederlage der Kriege gegen Frankreich (1859) und Preußen (1866) musste aufgrund der finanziellen Notlage des Staates die absolute durch eine konstitutionelle Monarchie ersetzt werden.[74] Das Kaisertum Österreich wird durch Abschluss des Ausgleichs mit Ungarn 1867 in eine Doppelmonarchie mit österreichischen (Cisleithanien) und ungarischen (Transleithanien) Reichshälften umgebildet.[75]

---

[68] Stolz, 1951: S. 45

[69] Österreich Lexikon. Siehe unter: http://aeiou.iicm.tugraz.at/aeiou.encyclop.f/f682008.htm; Zugriff am 11. September 2007.

[70] *Bertrand Michael Buchmann 1999*: Österreich und das Osmanische Reich. Eine bilaterale Geschichte. Wien: WUV-Univ.-Verl., S. 213

[71] *Anton Pelinka/Sieglinde Rosenberger 1999*: Österreichische Politik. Grundlagen, Strukturen, Trends. Wien: WUV-Univ.-Verl, S. 17 ff.

[72] Siehe unter: http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=3&aid=rgb&datum=1851&zoom=2; Zugriff am 12. September 2007

[73] Lehner, 1994: S. 172

[74] Stolz, 1951: S. 45 und Pelinka/Rosenberger, 1999: S. 17 ff.

[75] Pelinka/Rosenberger, 1999: S. 18 ff.

Nach dem Ausgleich 1867 stieg aber auch die Anzahl der Beamten, was durch zunehmende Arbeit im modernen Rechts- und Wohlfahrtstaat aber auch durch Abzug der Beamten aus Ungarn erklärt werden kann.[76] Es kam zur umfangreichen dienst-, besoldungs- und pensionsrechtlichen Regelung der Rechte der Beamten durch die Dienstpragmatik vom 25. Januar 1914. Dadurch wurden z.B. Rechte wie Pragmatisierung, Amtstitel, Urlaub usw. gefestigt.[77]

Die österreichische Reichshälfte bekam 1867 eine konstitutionelle Verfassung (galt bis 1918), die heute auch mit dem Stichwort Pseudo-Parlamentarismus bezeichnet werden kann, da es zu dieser Zeit sehr schwierig war, die Politik zu bestimmen.[78] Stolz beschreibt das Wesen dieser Verfassung folgend: „Der Kaiser ist das Oberhaupt des Staates und der eigentliche Träger seiner Gewalt, er vertritt ihn nach außen, ist der oberste Kriegsherr und Befehlshaber der Wehrmacht, er ernennt die Minister und alle höheren Beamten, er hat die vom Reichsrat beschlossenen Gesetze zu sanktionieren und dadurch in Geltung zu bringen, kann sie zurückweisen, kann den Reichsrat einberufen und auflösen. Aber er kann die Regierung nur durch Minister, die dafür der Volksvertretung gegenüber verantwortlich sind, ausüben, diese oder der Reichsrat hat alle Gesetze zu beraten und zu beschließen, bevor sie dem Kaiser zur Sanktionierung vorgelegt werden, und sie hat auch die gesamte Verwaltung des Staates, besonders auch in finanzieller Hinsicht zu überprüfen. Der Kaiser ist für seine Regierung nicht verantwortlich, seine Person ist unverletzlich und geheiligt, durch das Strafgesetz besonders geschützt.“ [79]

Gleichzeitig formieren sich auch die politischen Lager – das sozialistische Lager (Sozialistische Arbeitspartei, 1889), das katholisch-konservative Lager (Christlichsoziale Partei um 1890/91) und das deutsch-nationale Lager, die mit ihrer Ideologie und Programmatik den Ursprung moderner Parteien bilden.[80]

---

[76] *Bruno Schimitschek 1984*: Der österreichische Beamte. Geschichte und Tradition. Wien, S. 213.

[77] Die Materielle und soziale Lage der Beamten wird im Beitrag von *Waltraud Heindl 1995*: Bürokratie und Beamte. In: Tálos, Emmerich et al., (Hg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik 1918 – 1933. Wien: Manz. S. 96 ff. beschrieben. Hier geht die Autorin näher auf die Politisierung der Bürokratie – speziell auf die Anzahl der Beamten, sowie ihre Rechte und Pflichten ein.

[78] Pelinka/Rosenberger, 1999: S. 17 ff.

.

[79] Stolz, 1951: S. 88 f.

[80] Pelinka/Rosenberger 1999: S. 20 ff.

Mit dem Tod Kaiser Franz Josephs 1916 und dem Ende des Ersten Weltkrieges 1918 ist nicht nur das Ende der Verwaltungsgeschichte der Spätneuzeit gekennzeichnet, sondern gleichzeitig kennzeichnet das Jahr 1918 den Zusammenbruch der Monarchie und den Anfang einer neuen Ära – der Ersten Republik.[81]

2.2.5. Zeitgeschichte

Die österreichische Zeitgeschichte lässt sich schwer in Phasen oder Zeitabschnitte einteilen. Daher orientiere ich mich anhand der von Rolf Steininger herausgegebenen Beiträge[82], in dem unterschiedliche Aspekte der österreichischen Zeitgeschichte hervorgehoben werden. Hierbei konzentriere ich mich auf einen allgemeinen Überblick über die Themen der österreichischen Geschichte des 20. Jahrhunderts. Der Schwerpunkt liegt auf der Entwicklung der Verwaltung dieser Zeit bis hin zur Neuorientierung der Verwaltung durch das Konzept eines New Public Managements, auf welches im Kapitel „Moderne öffentliche Verwaltung“ näher eingegangen wird.

Die Geschichte der Ersten Republik begann im November 1918 mit der Ausrufung der Republik „Deutschösterreich) durch die provisorische Nationalversammlung. Die Eingliederung von Deutschösterreich in das Deutsche Reich wurde von der Pariser Friedenskommission 1919 verwehrt und die Nationalversammlung musste diese Auflage zur Kenntnis nehmen, weswegen die Deutschnationalen aus der Konzentrationsregierung ausgetreten sind und SDAP und CSP daher gezwungen waren, bis 1920 gemeinsam zu regieren.[83] Es begann eine Phase der „Großen Koalitionen“. Eine ihrer wichtigsten Aufgaben war die Verabschiedung einer neuen Bundesverfassung (1920).[84]

---

[81] Mit dem Habsburger Gesetz von 1919 mussten alle Mitglieder des Hauses Habsburg-Lothringen auf alle ihre Herrschaftsrechte und anderweitigen Vorrechte (wie Titel) verzichten, weil sie sonst das Land zwangsweise verlassen mussten. Siehe dazu: Österreich Lexikon. Siehe unter: http://aeiou.iicm.tugraz.at/aeiou.encyclop.h/h022680.htm; Zugriff am 21. September 2007

[82] *Rolf Steininger / Michael Gehler (Hg.) 1997*: Österreich im 20. Jahrhundert. Von der Monarchie bis zum Zweiten Weltkrieg. Band 1. Wien: Böhlau.

[83] *Pelinka/Rosenberger, 1999*: S. 22. Ausführlich siehe dazu *Rolf Steininger 1997*: 12. November 1918 bis 13. März 1938: Stationen auf dem Weg zum „Anschluss“. In: Rolf Steininger et. al (Hg.): Österreich im 20. Jahrhundert. Von der Monarchie bis zum Zweiten Weltkrieg. Band 1. Wien: Böhlau. S. 99 ff.

[84] Die Parteien einigten sich über einen Bundesstaat mit relativ schwachen Länderrechten und Bundesstaat mit geringen Befugnissen sowie auf einen Bundespräsidenten mit geringer Kompetenz. Siehe dazu: Pelinka/Rosenberger, 1999: S. 23 ff.

Trotz des Zusammenbruchs der Monarchie konnte die kaiserliche Bürokratie, im Unterschied zum Heer, zur Bewahrung der Kontinuität der Geschäfte nicht so einfach aufgelöst werden. Ferner wurde unter dem ersten Staatssekretär Karl Renner, der selbst Beamter war, versucht, die Beamten[85] auf die Seite des Staates zu bringen.[86] Der neue Staat brauchte hier für die formale Ausarbeitung der Verfassung die Beamten. Die Verwaltung des Bundes bestand aus den Zentral-, Mittel- und Unterbehörden. Die Zentralbehörden: Bundespräsident (als Staatsoberhaupt) und die Bundesregierung bzw. die einzelnen Bundesministerien bildeten die oberste Leitung der Bundesverwaltung.[87] Zu Mittel- und Unterbehörden zählten Bezirkshauptmannschaften und Landesregierungen.[88]

Durch die Novelle 1929 wurde die Bundesverfassung erweitert und ergänzt, wodurch die Position des Bundespräsidenten (Notverordnungsrecht)[89] und des Nationalrates (gegenüber dem Bundesrat) gestärkt wurden; die Bundesregierung blieb dem Nationalrat weiterhin politisch verantwortlich. Es wurde ein zentralistischer Bundesstaat mit stärkerer Kompetenz des Bundes gegenüber den Ländern geschaffen.[90]

Die Periode zwischen 1933/34 und 1938 wird – je nach politischem Standpunkt – auch als „christlicher Ständestaat“[91] oder als „Austrofaschismus“[92] bezeichnet.[93] Es handelt sich um

---

[85] die trotz ihrer Unzufriedenheit mit ihrer Lage in der Monarchie dem Kaiser treue Diener waren. Siehe dazu Heindl, 1995: S. 90.

[86] was formal gesehen (nur mit wenigen Ausnahmen) durch den Diensteid auf den Staat Deutschösterreich vollzogen wurde. Siehe dazu Heindl, 1995: S. 91.

[87] Sie hießen bis zur B-VG-Nov. 1929 auch Volksbeauftragte, da sie weisungsfreie Organe waren, die von den Volksvertretungen bestellt wurden. Siehe dazu: Lehner, 1994: S. 277.

[88] Die Landesregierungen und Bezirkshauptmannschaften waren organisatorisch bis Oktober 1925 Bundesbehörden, danach Landesbehörden. Siehe dazu: Lehner, 1994: S. 278.

[89] Vgl. die Chronologie in: Steininger/Gehler (Hg.), 1997: S. 559 ff.

[90] Pelinka/Rosenberger, 1999 S. 25 f.

[91] „Theoretische Grundlage wurde die Enzyklika "Quadragesimo anno" (1931) von Papst Pius XI., in der dieser die Katholiken aufrief, "aus einer Auseinandersetzung der Klassen zur einmütigen Zusammenarbeit der Stände" zu gelangen.“ Die politische Idee eines Ständestaates wurde nie umgesetzt. Siehe dazu: Österreich Lexikon. Ständestaat. Siehe unter: http://aeiou.iicm.tugraz.at/aeiou.encyclop.s/s772608.htm; Zugriff am 17. September 2007.

[92] Einige Autoren gehen davon aus, dass der Begriff „Ständestaat“ verfehlt wäre, da es sich eher um ein Regime mit diktatorischer (autoritärer) Führung mit faschistischen Tendenzen handelt, denn eines christlich geprägten auf Ständebasis geführten Staates handelte. Vgl. Lehner, 1994: S. 287.

[93] Dieter A. Binder 1997: Der „christliche Ständestaat“ Österreich 1934 – 1938. In: Rolf Steininger et. al (Hg.): Österreich im 20. Jahrhundert. Von der Monarchie bis zum Zweiten Weltkrieg. Band 1. Wien: Böhlau. S. 203 ff.

eine Periode, die durch die aus „abstimmungstechnischen Gründen“ nacheinander niederlegten Ämter[94] der drei Nationalratspräsidenten, welche von Engelbert Dollfuss unter Berufung auf das kriegswirtschaftliche Ermächtigungsgesetz vom Ersten Weltkrieg (1917) ausgenutzt wurde, wodurch es ihm durch Regierungsverordnungen ermöglicht wurde autoritär zu regieren, anfing und zu einem autoritärem Regime führte. Außer der Vaterländischen Front wurden alle anderen Parteien verboten und die oktroyierte Maiverfassung von 1934 bestätigte die Vaterländische Front zur Einheitspartei. „Der Bundesstaat Österreich wird als berufsständisch gegliederter, autoritärer Staat in Gestalt einer Kanzlerdiktatur geführt.“[95]

Die Zeit zwischen 1938 und 1945 wird in der Literatur auch als totalitäre Diktatur bezeichnet.[96] Am 13. März 1938 kommt es zum Anschluss Österreichs an das Deutsche Reich und Österreich wird Teil des nationalsozialistischen Deutschland.[97] Die alleinige Entscheidungsbefugnis, sowie der oberste Träger der Verwaltung war von 1938 bis 1945 Adolf Hitler, auf ihn wurden auch die Beamten vereidigt.[98] Diese Ära ist gekennzeichnet auch durch unklare Aufgabenverteilung und konkurrierende Zuständigkeiten.[99] Das Deutsche Beamtengesetz von 1937 regelte sogar, dass der „Führer“ mit Zustimmung des Reichsinnenministers jeden Beamten der keine Sicherheit für den nationalstaatlichen Staat darstellt, in den Ruhestand versetzen konnte.[100]

„Die Verwaltungsbezirke wurden einem Landrat unterstellt und erhielten Selbstverwaltungskompetenzen, die deutsche Gemeindeordnung wurde ab 1. 10. 1938 eingeführt, einige Städte wurden durch Eingemeindungen wesentlich vergrößert (Graz, Linz, Salzburg, Innsbruck, Klagenfurt, Krems, St. Pölten usw.). Einschneidend waren die Einführung der Standesämter sowie eine neue Sozial- und Steuergesetzgebung. Bei der

---

[94] Österreich Lexikon. Erste Republik. Siehe: http://aeiou.iicm.tugraz.at/aeiou.encyclop.e/e782241.htm; Zugriff am 17. September 2007.

[95] Verfassungsentwicklung in Österreich und der EU. Siehe unter: http://www.demokratiezentrum.org/de/startseite/wissen/timelines/verfassungsentwicklung_in_oesterreich_und_der_eu.html; Zugriff am 17. September 2007.

[96] Pelinka/Rosenberger, 1999: S. 29

[97] Rolf Steininger 1997: 12. November 1918 bis 13. März 1938: Stationen auf dem Weg zum Anschluss. In: Rolf Steininger / Michael Gehler (Hg.): Österreich im 20. Jahrhundert. Von der Monarchie bis zum Zweiten Weltkrieg. Band 1. Wien: Böhlau. S. 130

[98] Lehner, 1994: S. 327.

[99] Ebd., S. 372 ff.

[100] Ebd., S. 329 ff.

Beurteilung von verwaltungstechnischen und sozialen Maßnahmen muss berücksichtigt werden, dass Österreich mit der Übernahme deutscher Verwaltungspraxis und der nationalsozialistischen politischen Diktatur konfrontiert wurde. Um den NS-Staat zu festigen, wurde ein hartes Polizeiregime errichtet, das österreichische Bundesheer wurde der deutschen Wehrmacht eingegliedert, zwei Wehrkreiskommandos geschaffen und ein zweijähriger Militärdienst eingeführt, dazu kam der Reichsarbeitsdienst. Regimegegner wurden verfolgt, in Konzentrationslager (KZ) gebracht oder zum Tod verurteilt. In Mauthausen entstand ein solches, das später eine Reihe von Außenstellen erhielt."[101]

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges befand sich nicht nur Österreich, sondern fast auch das gesamte Europa in katastrophaler Lage.[102] Mit dem Jahr 1945 beginnt die Ära der Zweiten Republik, wo wiederum die politischen Parteien die Demokratie und Republik erneuern konnten.[103] Ab 1945 bis 1955 spricht man von einer Phase des Dualismus[104], da Österreich von den Alliierten als befreites (Stichwort: Moskauer Deklaration von 1943), aber auch als besiegtes Land behandelt wurde. Aufgrund der Verfassungsdiskontinuität waren umfangreiche Überleitungsgesetze (Stichwort: Verfassungs-, Rechts- und Behördenüberleitung) notwendig. Verwaltungs- und Justizbehörden wurden durch das Behörden-Überleitungsgesetz von 1945 wieder hergestellt, welches sich am Stand der Behördenorganisation von 1938 orientierte. Die provisorische Staatsregierung hatte die Funktion einer Regierung und auch die Gesetzgebungsfunktion eines Parlaments, außerdem oblag ihr die oberste Verwaltung. Außer der provisorischen Staatsregierung bildeten die Staatsämter[105] und der politische Kabinettsrat[106] die Zentralbehörden. Die Mittelbehörde

---

[101] Österreich Lexikon: Österreich 1938 – 1945. Siehe unter: http://aeiou.iicm.tugraz.at/aeiou.encyclop.o/o657342.htm; Zugriff am 25. September 2007.

[102] Es herrschte Not und Hunger. Zum Wiederaufbau Österreichs hat wesentlich die Wirtschaftshilfe durch den Marshall-Plan beigetragen. Siehe dazu: Lehner, 1994: S. 341 ff.

[103] Lehner, 1994: S. 343 ff. Vgl. auch Pelinka/Rosenberger, 1999.

[104] Die Alliierten besaßen in dieser Zeit Kontrolle über Österreich. Diese Zeit nennt man deswegen auch Besatzung.

[105] Staatsämter waren zuständig für die Geschäfte der obersten staatlichen Verwaltung; ihnen unterstellt waren die übrigen staatlichen Verwaltungsbehörden. Siehe dazu: Lehner, 1994: S. 353.

[106] Der politische Kabinettsrat galt als eine Beratungsstelle und er bestand aus dem Staatskanzler und Staatssekretären ohne Portefeuille. Siehe dazu Lehner, 1994: S. 353.

bildete der Landeshauptmann und die unteren Behörden bestanden aus Bezirkshauptmannschaften bzw. Städten mit eigenem Statut.[107]

Die Beendigung der Doppelherrschaft, die Westorientierung als auch die Wiederherstellung der Souveränität wurde 1955 mit dem Abschluss des Staatsvertrages erreicht, als die Alliierten den Besatzungsanspruch beendeten.[108]

[107] Lehner, 1994: S. 352 ff.

[108] Pelinka/Rosenberger, 1999: S. 56 f.

3. Moderne öffentliche Verwaltung

3.1. Vorbemerkungen

Stellt man die Frage einer breiten Öffentlichkeit, was sie unter dem Terminus „moderne öffentliche Verwaltung“ versteht, könnte es zu verschiedenen Antworten kommen. Einige betrachten die Verwaltung als eine unbedingte Notwendigkeit zur „Verwaltung“ der staatlichen Güter, andere wiederum als veraltetes Relikt Maria-Theresianischer Bürokratie.[109] Ebenso wird die Meinung vertreten, dass diese „Bürokratie“ viel zu „aufgebläht“ ist, obwohl wir zahlreiche Kompetenzen an die Europäische Union übertragen haben.

In den nächsten Kapiteln möchte ich mich mit dem Begriff der Verwaltung näher auseinander setzen und mehrere Sichten des Verwaltungsbegriffs aufzeigen. Setzt man sich mit dem Begriff der modernen Verwaltung auseinander, beziehungsweise wenn man sich als Verwaltungsforscher die Arbeit der Beamten anschaut, so kann man feststellen, dass sich hinter den Kulissen (Back Office)[110], nicht nur bürokratische Abwicklungen verstecken, sondern dass hinter dem ganzen System ein gut durchdachter Prozess liegt. (Stichwort: Elektronischer Akt und die Zuteilung der Anfragen der Bürger).

Die Öffentlichkeit merkt Veränderungen im System – die moderne Informations- und Kommunikationstechnologie dringt auch in den öffentlichen Sektor ein. Mit ihr sind nicht nur die Neuerungen (wie Beantwortung der Anfragen per Mail, Nutzung der Bürgerkarte, „Finanz online“, etc.) verbunden, sondern senken sich auch die Transaktionskosten.[111] „Kunden der Öffentlichen Verwaltung“ werden Bürger, Unternehmer und Vereine.[112]

---

[109] Siehe dazu Kapitel: Abriss der Verwaltungsgeschichte in Österreich.

[110] Informations- und Kommunikationstechnologie unterstützt und erleichtert die Arbeit der Beamten. Sie ist ein Beschleuniger der Wissensproduktion in der öffentlichen Verwaltung. Siehe dazu auch: MEHLICH, Harald 2004: Von der offline-Verwaltung zum eGovernment. Perspektiven für Wissensmanagement und informelle Organisation in virtuellen Verwaltungsstrukturen. In: Collin, Peter/ Horstmann, Thomas (Hg.): Das Wissen des Staates. Geschichte, Theorie und Praxis. Nomos, Baden-Baden,. S. 395 ff.

[111] Siehe dazu Kapitel New Public Management und die österreichische Verwaltungsreform.

[112] Siehe dazu: *Hans H. Bauer./ Mark Grether 2004*: Öffentliche Verwaltung im Zeitalter des Customer Relationsship Management. In: Verwaltung und Management, 10. Jg. (2004), Heft 2, S. 63.

3.2. Verwaltung als Institution des modernen Staates

3.2.1. Verwaltungsbegriff

Der Verwaltungsbegriff ist in der Literatur nicht ein eindeutig definierter Begriff und es gibt mehrere Ansichten, wie man die ihn erklären kann. In der Vergangenheit hat man unter diesem Begriff die „gesamte obrigkeitliche Tätigkeit“ verstanden; die Eingrenzung dieses Begriffs entstand mit der Entstehung der Gewaltentrennung.[113]

Maurer betrachtet den Begriff aus organisatorischem, formellem und materiellem Sinn. Im organisatorischen Sinn ist die Verwaltung eine Verwaltungsorganisation, die sich aus der Gesamtheit der Verwaltungsträger, Verwaltungsorgane und sonstigen Verwaltungseinrichtungen zusammensetzt. Im formellen Sinn wird unter Verwaltung die gesamte Tätigkeit der Verwaltungsbehörden verstanden; egal, ob sie materiell verwaltender Art ist oder nicht. Aus materieller Sicht ist die Verwaltung eine Verwaltungstätigkeit, d.h. Staatstätigkeit, die die Verwaltungsangelegenheiten beobachtet.[114]

Thieme trennt den Begriff der Verwaltung und unterscheidet eine öffentliche (d.h. staatliche) und eine private Verwaltung (d.h. Verwaltung der wirtschaftlichen und gemeinnützigen Unternehmen).[115]

Seifert versteht wiederum unter dem Begriff Verwaltung unterschiedliche Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen, die dem Bürger dienen. Er charakterisiert (ähnlich wie Maurer) den Verwaltungsbegriff aus drei Sichten. Aus der materiellen Sicht ist die öffentliche Verwaltung eine „ausgeübte behördliche Tätigkeit, die weder zur Gesetzgebung noch zur Rechtssprechung“ gehört. Sie ist das „vollziehende Organ des Staates, das durch die Legislative […] gesteuert und durch die Judikative kontrolliert wird“. Funktional betrachtet, trifft die öffentliche Verwaltung Entscheidungen und setzt diese um. Die institutionelle Betrachtung ist ähnlich dem formellen Sinn nach Maurer: Öffentliche Verwaltung besteht aus

---

[113] Lehner, 1994: S. 21.

[114] Vgl. *Hartmut Maurer 2006*: Allgemeines Verwaltungsrecht. Beck: München, 16. Aufl.

[115] *Werner Thieme 1977*: Verwaltungslehre. Köln [u.a.]: Heymann, 3., völlig neubearb. Aufl. S. 1 ff. Hier ist anzumerken, dass Unternehmen oder Anstalten, die öffentlich-rechtlichen Charakter haben, jedoch in ihrer Arbeitsweise eher dem privatwirtschaftlichen Bereich zuzurechnen sind, nicht Gegenstand der Untersuchung sind. Vielmehr konzentriere ich mich auf die klassische – öffentliche Verwaltung, die das Teilsystem des politischen Systems bildet. Siehe dazu auch: *Heinrich Neisser 1997*: Verwaltung. In: Dachs et. al. (Hg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Wien: Manz, 3., erweiterte und völlig neu bearbeitete Auflage, 1997. S. 148 ff.

Verwaltungseinrichtungen und Organen der Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen (Bsp. Ministerien etc.).[116]

Gegenstand der Untersuchung bildet die öffentliche Verwaltung, die nach Max Weber die Rechtsschöpfung, Rechtsfindung und die Regierung, die die Entscheidungen umsetzt, umfasst.[117] *Helbling* versteht unter der staatlichen Verwaltung 1. den Aufgabenbereich des Staates, 2. eine staatliche Tätigkeit, die weder Gesetzgebung, noch Rechtssprechung ist[118] und 3. eine staatliche Tätigkeit, die von Organen ausgeübt wird. *Lehner* grenzt den Verwaltungsbegriff zur Rechtssetzung (Gesetzgebung) und zur Justiz ab und versteht hier vielmehr „die Vollziehung der Gesetze und Staatszwecke durch abhängige, weisungsgebundene Staatsorgane."[119]

Oberndorfer betrachtet die Verwaltung als Teilsystem der Gesellschaft, wo die Verwaltung ihre Tätigkeiten nach außen ausrichtet, so dass sie „kommunikative Austauschbeziehungen mit den außerhalb ihres Systems befindlichen Umfeldern" ausführt. Die Informationen, die sie von Seiten der Politik, Öffentlichkeit, Verbände, Wissenschaft, Wirtschaft und Bürger empfängt, werden „innerhalb des Verwaltungssystems zu Entscheidungen" umgestaltet.[120]

Die Verwaltung ist gekennzeichnet durch eine „institutionelle Struktur sowie personelle und sachliche Mittel für einen Zuständigkeitsbereich […]" Sie wird auch als eine Behörde verstanden. Die Verwaltung des modernen Staates hat hierarchisch geordnete Ebenen[121]:

---

[116] *Klaus Seifert, 1998*: Prozessmanagement für die öffentliche Verwaltung. Wiesbaden: Dt. Univ.-Verl. S. 5.

[117] *Gert-Joachim Glaeßner 2003*: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. In: Herfried Münkler (Hg.) 2003: Politikwissenschaft. Ein Grundkurs. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt. S. 263 ff.

[118] Die Begriffe Gesetzgebung und Rechtssprechung müssen festgelegt sein – was hier nicht zutrifft. Siehe dazu Helbling, 1974: S. 1 f.

[119] Lehner, 1994: S. 21

[120] *Peter Oberndorfer 2001*: Die Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld. In: Holzinger, Gerhart (Hg.): Österreichische Verwaltungslehre. Wien: Verl. Österreich, 2001. S. 29 ff. Oberndorfer bezieht sich in seinen Ausführungen zu der Theorie von Luhmann, anhand welcher die Verwaltung von sechs Bereichen des gesellschaftlichen Umfeldes beeinfluss werden kann: Öffentlichkeit, Politik, Verbände, Wissenschaft, Wirtschaft und Bürger; wobei zwischen diesen Bereichen „Deckungsgleichheiten, mindestens aber Rollenverflechtungen bestehen".

[121] *Arthur Benz 2005*: Verwaltung als Mehrebenensystem. In: Bernhard Blanke, Stephan von Bandemer, Frank Nullmeier, Göttrik Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 3. Aufl. S. 18 f.

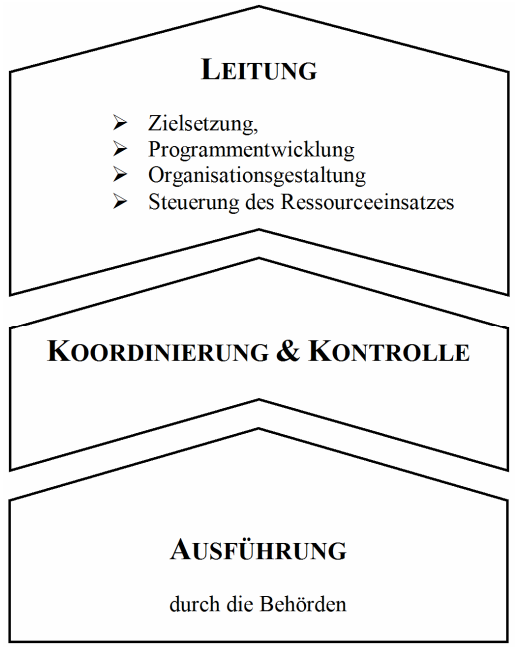

Abbildung 6: Mehrebenensystem der Verwaltung nach Benz (2005); eigene Darstellung

Bereits nach so viel genannten Definitionen und Sichtweisen, fasse ich den Begriff Verwaltung zusammen und in weiterer Folge betrachte ich unter Verwaltung eine Institution des modernen Staates, dessen Tätigkeit (das Verwalten in Staatszwecken) in Verwaltungseinrichtungen – Verwaltungsbehörden stattfindet, zu der sie sich des Verwaltungsapparates bedient.

3.2.2. Idealtypus der Bürokratie – Webers Bürokratiebegriff

Der deutsche Soziologe und Nationalökonom Max Weber (*1864, †1920) wird in der Literatur als einer der ersten empirischen Sozialwissenschaftler bezeichnet. Seine Werke beschäftigen sich mit verschiedenen Thematiken: so tragen z.B. seine „wichtigsten Aufsätze zur Begründung der Soziologie als methodisch gesicherter Wissenschaft".[122] Seine Werke, bezogen auf die Analyse der Bürokratie, werden vor allem von Wissenschaftern im Bereich der Organisationssoziologie rezipiert.[123]

[122] *Eberhard Braun et. al. 1996*: Politische Philosophie. Ein Lesebuch; Texte, Analysen, Kommentare. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 5. Auflage, S. 296 f.

[123] *Renate Mayntz 1968*: Max Webers Idealtypus der Bürokratie und die Organisationssoziologie. In: Renate Mayntz (Hg.): Bürokratische Organisation. Köln [u.a.]: Kiepenheuer & Witsch. S. 27

Ich beziehe mich hier auf sein 1921/22 geschaffenes Hauptwerk „Wirtschaft und Gesellschaft“, in dem seine Bürokratiekonzeption bzw. der Bürokratiebegriff ausgearbeitet wurde. Heute wird sein Werk auch als Bürokratiemodell bezeichnet, obwohl er hier nur einen Idealtypus der „auf Dauer eingerichteten Verwaltungen in Büros“ beschrieben hat. Nach Krems (2007) beschreibt Weber nicht wie die Verwaltung aussehen sollte und deswegen ist seine Konzeption auch kein Modell.[124] Weber hat eine Konzeption eines Idealtypus der Bürokratie ausgearbeitet, worunter er „den Idealtypus einer legalen und rationalen Herrschaft“, die gewisse Merkmale (wie positives Recht und professionelle Verwaltung mit einem „personalen“ und „organisatorischen“ Konzept) aufweist und die Bürokratie zeichnet sich bei ihm durch „ein Übermaß an Reglementierung und Starrheit aus“.[125]

Sein Bürokratiebegriff enthält eine „Liste der Definitionskriterien einer Organisation“ und das Merkmal des Begriffs ist nach Mayntz[126] die Antwort auf die Frage „wie der Herrschaftsstab im Falle einer legaler Herrschaft beschaffen sein müsse, um die wirksamste Herrschaftsausübung zu gewährleisten.“

„Die legale Herrschaft beruht auf der Geltung der folgenden untereinander zusammenhängenden Vorstellungen,

1. dass beliebiges Recht durch Paktierung oder Oktroyierung rational, zweckrational oder wertrational orientiert (oder: beides), gesatzt werden könne […]
2. dass jedes Recht seinem Wesen nach ein Kosmos abstrakter, normalerweise: absichtsvoll gesatzter Regeln sei, die Rechtspflege die Anwendung dieser Regeln auf den Einzelfall, die Verwaltung die rationale Pflege von, durch Verbandsordnungen vorgesehenen, Interessen, innerhalb der Schranken von Rechtsregeln, und: nach allgemein angebbaren Prinzipien, welche Billigung oder mindestens keine Missbilligung in den Verbandsordnungen finden; […]“[127]

---

[124] *Burkhardt Krems 2007*: „Bürokratie“ bei Max Weber: Zusammenfassung und Textauszüge. Siehe unter: http://www.olev.de/b/max-weber-buerokratie.htm; Zugriff am 15. September 2007. Krems ist der Ansicht, dass Webers Bürokratiebeschreibung kein Modell sei, da hier Weber nicht beschreibt, wie die Verwaltung sein soll.

[125] Vgl. Krems, 2007

[126] *Renate Mayntz 1982*: Soziologie der öffentlichen Verwaltung, 2., durchgesehene Auflage, C. F. Müller Verlag Heidelberg. S. 4 ff.

[127] *Max Weber 1972*: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Tübingen: Mohr; 5., rev. Aufl. / besorgt von Johannes Winckelmann, Studienausg. S. 125

Weber beschreibt drei Idealtypen der legitimen Herrschaft, wobei er einen rationalen, traditionellen und charismatischen Charakter unterscheidet. Kennzeichen der legalen Herrschaft ist eine „rationale, bürokratische Veraltung“.[128]

Als Behörde bezeichnet Weber kontinuierlichen regelgebundenen Betrieb von Amtsgeschäften innerhalb einer Zuständigkeit, die drei Merkmale aufweist:[129]

1. abgegrenzten Bereich von Leistungspflichten
2. erforderlichen Befehlsgewalten
3. zulässigen Zwangsmittel

Er unterscheidet für Behörden zwei bedeutende Prinzipien: erstens, das Prinzip der "Amtshierarchie“, welche "die Ordnung fester Kontroll- und Aufsichtsbehörden für jede Behörde mit Berufungs- und Beschwerderecht" bedeutet, und zweitens, das Prinzip der "Aktenmäßigkeit der Verwaltung"(Weber 1990: 126). Dieses Prinzip behandelt den Grundsatz, der im Gesamtinteresse der Allgemeinheit liegt und für eine kontinuierliche Verwaltungstätigkeit, die auf Schriftgut beruht, dient.[130]

"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 Leistung, formal universeller Anwendbarkeit auf alle Aufgaben, rein technisch zum Höchstmaß der Leistung vervollkommenbare, in all diesen Bedeutungen: formal rationalste, Form der Herrschaftsausübung." (Weber 1990: 128).

Der Bezug zu Max Weber erscheint vor allem deswegen wichtig, da er gegenüber der modernen öffentlichen Verwaltung offen aufgeschlossen ist. Die moderne öffentliche Verwaltung veranlasst den Einsatz der modernen Informations- und Kommunikationstechnologie, die auch zur Einführung der elektronischen Akten beigetragen hat. Durch den technischen Fortschritt wurde ein Produkt – der elektronische Akt – für die

---

[128] *Hermann Korte 1999:* Einführung in de Geschichte der Soziologie. 5. Auflage. Opladen: Leske + Budrich. S. 112

[129] Max Webers Bürokratietheorie im Lichte elektronischer Kommunikationsmedien. Siehe unter: http://members.chello.at/gre/fleissner/documents/buerokratietheorie.html; Zugriff am 20. Oktober 2007.

[130] Hoffmann Heintz 2000: Ein Handbuch für das Ordnen, Registrieren, Aussondern und Archivieren von Akten und Behörden. Harald Boldt Verlag IM R Oldenbourg Verlag. S. 13

öffentliche Verwaltung geschaffen, der eben auf „Webers Aktenmäßigkeit“ beruht. Mit Aktenmäßigkeit ist hier eine schriftliche Dokumentation behördlicher Entscheidung auf elektronischer Basis gemeint.

3.2.3. Der Verwaltungsakt

Der Verwaltungsakt ist die wesentlichste Handlungsform der öffentlichen Verwaltung und steht im Mittelpunkt der meisten Verwaltungsverfahren. Die Definition des Verwaltungsaktes erscheint besonders im Zusammenhang des elektronischen Aktes wichtig, da in Österreich, formal gesehen, das „Verwaltungshandeln“ mittels elektronischen Akts abläuft.

Nach Funk (1978) ist der Begriff des Verwaltungsaktes in Österreich nicht tief in der Literatur verankert. Im weitesten Sinne kann man ihn zur Bezeichnung des „Verwaltungsorganhandelns“ schlechthin bezeichnen. Funk führt in diesem Zusammenhang weiter aus, dass der Begriff als Abgrenzung zu den Akten und Maßnahmen der rechtsprechenden und der gesetzgebenden Gewalt Einsatz findet oder als Überbegriff von verwaltungstypischen und oftmals auch formal standardisierten Akten herangeworden wird.[131] Verwaltungsakte können daher nur solche Organverhaltensweisen von Staatsorganen sein, die der Staatsfunktion Verwaltung zurechenbar sind.[132]

Den Verwaltungsakt klassifizieren nach Funk (1978) fünf Merkmale:[133]

1. *Einseitigkeit:* der Verwaltungsakt ist ein formell autoritativer Willensakt eines Verwaltungsorgans und stellt keine Willensübereinstimmung zwischen Verwaltungsorgan und Bürger dar.
2. *Hoheitlicher Charakter:* nur der Hoheitsverwaltung zugehörige Akte können als Verwaltungsakte bezeichnet werden, nicht jedoch jene aus der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes (z.B. überall dort, wo der Bund selbst das Privatrecht zur Anwendung bringt).
3. *Außenwirkung:* der Verwaltungsakt muss förmlich kundgemacht werden (z.B. durch schriftliche Ausfertigung und Zustellung, durch mündliche Verkündigung, durch

[131] Bernd-Christian Funk 1978: Der Verwaltungsakt im österreichischen Rechtssystem: eine ideengeschichtliche, funktionstheorietische und rechtssystematische Untersuchung mit Ausblick auf die bundesdeutsche Rechtsordnung. Wien: Manz-Verlag. S. 8 f.

[132] Funk, 1978: S. 38

[133] Ebd., S. 40 ff.

Zeichengebung oder durch schlüssiges Verhalten) sowie die Rechtsphäre des Einzelnen verändern.

4. *Rechtsgestaltende Funktion:* der Verwaltungsakt verändert die Rechtsphäre des Einzelnen entweder durch Begründung oder Aufhebung von Rechten (konstitutiv) oder durch Feststellung von Rechten oder rechtserheblichen Tatsachen (deklarativ).
5. *Individualität:* es dient der Unterscheidung zwischen Einzelakt und Allgemeinregelung (Verwaltungsakt vs. Verordnung).

Der Verwaltungsakt tritt nach außen hin in verschiedenen Formen auf: neben den beiden bekanntesten Varianten des Bescheids bzw. des verfahrensfreien Verwaltungsaktes kann er noch als Beurkundung, Prüfungsentscheidung, Rückstandsausweis, Verfahrensanordnung, verwaltungsrechtlicher Vertrag, Weisung und Organbestellungsakte Einsatz finden.[134]

In Deutschland, anders als in Österreich, wird der Begriff des Verwaltungsaktes in Paragraph 35 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) des Bundes, den entsprechenden Landesgesetzen und in den entsprechenden finanz- und sozialrechtlichen Normen definiert. Das Verwaltungsverfahrensgesetz definiert den Verwaltungsakt als „jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist. Allgemeinverfügung ist ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richtet oder die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft.“[135]

Auf Entscheidungen in einer Rechtssache besteht ein Rechtsanspruch. Das deutsche Gesetz definiert dies als ein Anspruch der in Form eines Verwaltungsaktes vollzogen wird. Dies kann jedoch nur dann erfolgen, wenn sichergestellt wird, dass alle Voraussetzungen für diesen Verwaltungsakt erfüllt sind.[136] Im Gesetz werden auch die notwendigen Auflagen, nach welchem ein Verwaltungsakt nach „pflichtgemäßem Ermessen“ erlassen werden kann, definiert:[137]

---

[134] Funk, 1978: S. 53 ff.

[135] Verwaltungsakt, § 35 des VwVfG vom 23. Januar 2003.

[136] Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt, § 36 des VwVfG vom 23. Januar 2003.

[137] Eine Nebenbestimmung darf dem Zweck des Verwaltungsaktes nicht zuwiderlaufen.

1. einer Bestimmung, nach der eine Vergünstigung oder Belastung zu einem bestimmten Zeitpunkt beginnt, endet oder für einen bestimmten Zeitraum gilt (Befristung);
2. einer Bestimmung, nach der der Eintritt oder der Wegfall einer Vergünstigung oder einer Belastung von dem ungewissen Eintritt eines zukünftigen Ereignisses abhängt (Bedingung);
3. einem Vorbehalt des Widerrufs
4. oder verbunden werden mit einer Bestimmung, durch die dem Begünstigten ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorgeschrieben wird (Auflage);
5. einem Vorbehalt der nachträglichen Aufnahme, Änderung oder Ergänzung einer Auflage

Unter anderem definiert das deutsche Gesetz auch die Form des Verwaltungsaktes:[138]

„(1) Ein Verwaltungsakt muss inhaltlich hinreichend bestimmt sein.

(2) Ein Verwaltungsakt kann schriftlich, elektronisch, mündlich oder in anderer Weise erlassen werden. Ein mündlicher Verwaltungsakt ist schriftlich oder elektronisch zu bestätigen, wenn hieran ein berechtigtes Interesse besteht und der Betroffene dies unverzüglich verlangt. Ein elektronischer Verwaltungsakt ist unter denselben Voraussetzungen schriftlich zu bestätigen; § 3a Abs. 2 findet insoweit keine Anwendung.

(3) Ein schriftlicher oder elektronischer Verwaltungsakt muss die erlassende Behörde erkennen lassen und die Unterschrift oder die Namenswiedergabe des Behördenleiters, seines Vertreters oder seines Beauftragten enthalten. Wird für einen Verwaltungsakt, für den durch Rechtsvorschrift die Schriftform angeordnet ist, die elektronische Form verwendet, muss auch das der Signatur zugrunde liegende qualifizierte Zertifikat oder ein zugehöriges qualifiziertes Attributzertifikat die erlassende Behörde erkennen lassen.

(4) Für einen Verwaltungsakt kann für die nach § 3a Abs. 2 erforderliche Signatur durch Rechtsvorschrift die dauerhafte Überprüfbarkeit vorgeschrieben werden.

(5) Bei einem schriftlichen Verwaltungsakt, der mit Hilfe automatischer Einrichtungen erlassen wird, können abweichend von Absatz 3 Unterschrift und Namenswiedergabe fehlen. Zur Inhaltsangabe können Schlüsselzeichen verwendet werden, wenn derjenige, für den der Verwaltungsakt bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird, auf Grund der dazu gegebenen Erläuterungen den Inhalt des Verwaltungsaktes eindeutig erkennen kann.“

[138] Hierunter werden gemäß § 37 VwVfG auch die Kriterien, die für einen Bescheid notwendig sind, beschrieben.

3.2.4. Begriffsdefinition: „Moderne“ öffentliche Verwaltung

Politik und Verwaltung stehen in einer engen Beziehung. Da die Politik[139] das System der öffentlichen Verwaltung gestaltet, ist auch eine klare Trennung zwischen diesen beiden Bereichen sehr schwierig.[140]

In der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung (oder auch „verwaltungsbezogene politikwissenschaftliche Forschung“) werden drei Aspekte in Bezug zu der Verwaltung untersucht, inwieweit sie[141]:

1. die politischen Ziele erfüllt
2. die politischen Ziele festlegt
3. in der politischen Entscheidungsfindung beteiligt sind

Die öffentliche Verwaltung ist ein „offenes System, das in vielseitigen Beziehungen zur Umwelt steht“. Diese wird nach dem Luhmanns „systemtheoretischem“ Ansatz als Teilsystem der Gesellschaft angesehen, „das für die Umwelt bindende Entscheidungen zu liefern hat“[142], was auch durch New Public Management als geeignete Methode angewendet wird.

Im Kontext der österreichischen Verwaltungsreform wird in der Literatur oft die Verwaltungsmodernisierung diskutiert. Bedeutend sind vor allem ihre „innovativen“ Komponenten. In Österreich ist für die Modernisierungskomponente in der öffentlichen Verwaltung, jeweils für sich selbst – Bund und die Länder – zuständig, wobei die Gemeinden in die Kompetenz der Länder fallen. Die österreichische Bundesregierung trägt die Gesamtverantwortung für die Verwaltungsreform – sie artikuliert die Weiterentwicklung der

---

[139] U.a. ist hier auch der souveräne Staat zu verstehen. Dies ist vor allem im Zusammenhang der Europäisierung durch die EU wichtig, weil die „einzelnen Staaten uneingeschränkten Herren der Verwaltungspolitik“ sind. Siehe dazu: *Heinrich Neisser 1998*: Die politischen und institutionellen Rahmenbedingungen der Verwaltungsreform. In: Neisser, Heinrich/ Hammerschmid, Gerhard (Hg.): Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich. Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung; 18. Signum-Verl., Wien. S. 300. Sowie *Heinrich Neisser / Gerhard Hammerschmid 1998*: Perspektiven der österreichischen Verwaltungsmodernisierung. In: Neisser, Heinrich/ Hammerschmid, Gerhard (Hg.): Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich. Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung; 18. Signum-Verl. Wien. S. 547 ff.

[140] Neisser/Hammerschmid, 1998: S. 547 ff.

[141] Neisser, 1998: S. 297

[142] Jedoch führt Neisser, 1998: S. 299 hinzu, dass er kein „allgemeines und umfassendes Erklärungsmuster für öffentliche Verwaltung liefert“.

Verwaltung und steuert mit dem Controlling die Führung, Planung und Umsetzung der staatlichen Aktivitäten.
Umfassende Strategien im Sektor der öffentlichen Verwaltung werden immer wichtiger werden. In diesem Zusammenhang ist auf das Modell des New Public Management zurückzugreifen, welches für die erfolgreiche Verwaltungsmodernisierung als innovatives Konzept verwendet wird. Neisser, Hammerschmid (2005) haben in Hinsicht auf diese Problematik Thesen aufgestellt, durch die der Status quo der Entwicklungen aufgezeigt werden soll. Sie stellen Rahmenbedingungen auf, wie man an die Problematik der Steuerung des staatlichen Sektors herangehen sollte, um eine Transparenz der Verwaltungspolitik zu erreichen. Wenn die Strategien erfolgreich sein sollten, müssten sie jedenfalls über den Zeitraum einer Legislaturperiode der Regierung hinausgehen. Daher sollten diese Strategien für die Regierung als Programm dienen und Parlament, sowie Rechnungshof und Volksanwaltschaft, sollten diese überwachen.

Ich vertrete die Meinung, dass erst wenn alle erwähnten Komponenten, durch welche die Innovation in der Verwaltung gegeben ist, man von einer „modernen“ öffentlichen Verwaltung sprechen kann.

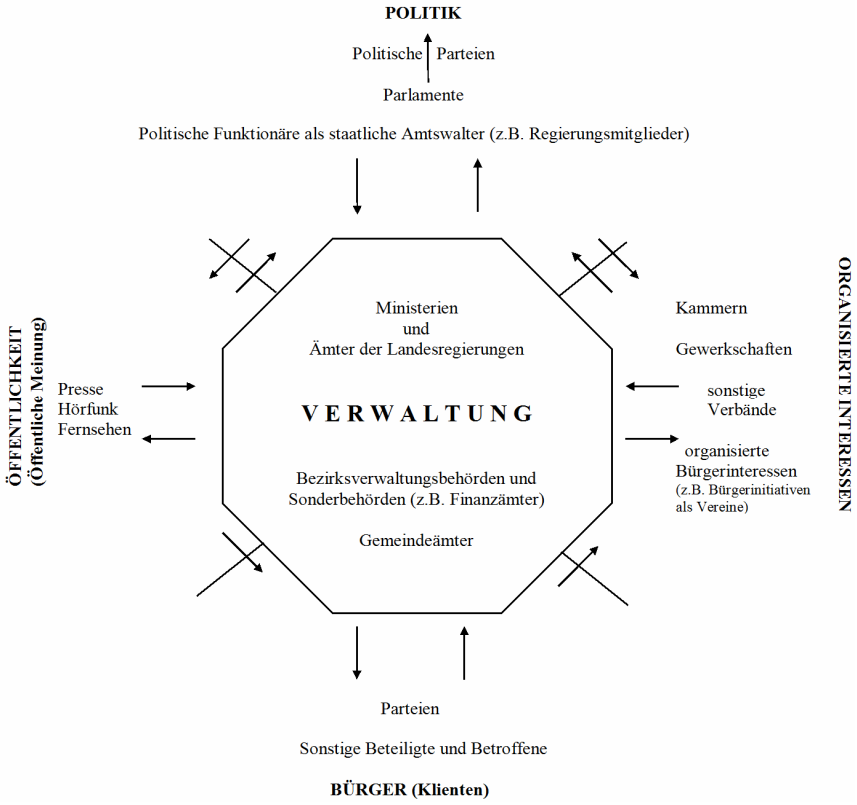

Abbildung 7: Die Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld nach Oberndorfer (2001)

Moderne öffentliche Verwaltung kann auch als eine Verwaltung des modernen Staates verstanden werden, die sich an den Bedürfnissen ihrer Bürger, (die ihre Interessenten und Abnehmer sind) mittels ihren Dienstleistungen, orientiert (Stichwort: Dienstleistungsstaat). Viele Autoren beschäftigen sich vor allem mit dem Thema des New Public Managements, welches nach dem heutigen Stand der Lehre auch als Verwaltungspolitik bezeichnet werden kann. Diese untersucht, wie die Verwaltung sein sollte und welchen Politikbereichen sie sich zuwenden sollte. Unter dem Begriff der modernen öffentlichen Verwaltung wird auch die Verwaltungsreformpolitik verstanden, diese wird somit nach Neisser (1998) als „genuine Staatsaufgabe" bezeichnet.

3.3. New Public Management und die österreichische Verwaltungsreform

3.3.1. Vorbemerkungen

Das revolutionäre Konzept von *New Public Management*[143] (NPM) ist das „Schlüsselprinzip" der Verwaltungsmodernisierung, wodurch die politische Steuerung verbessert werden sollte[144] und neue Konzepte des Verwaltungsmanagements implementiert werden sollten[145]. Wichtiges Element dieses Konzepts ist, dass der Staat weiterhin „Herr der Verwaltungspolitik" bleibt und es sollte als „konsistentes Modell oder Theoriegebäude" bzw. Gesamtkonzept verstanden wird. Seine Aufgabe ist es, die Verwaltung zu ökonomisieren und die Markt- und Wettbewerbselemente in die politisch-administrative Steuerung einzubauen. Somit wird die Rolle des Staates[146] neu definiert[147] – Ziel und Leistungsverantwortung sind

[143] Dieses Konzept wird ab den 1980er Jahren hauptsächlich in westlichen Staaten, wie Großbritannien, USA, Niederlande und Neuseeland diskutiert. Vgl. *Helmut Hopp/ Astrid Göbel 1999*: Management in der öffentlichen Verwaltung. Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen. Stuttgart: Schäffer-Poeschel. S. 10.

[144] Neisser/Hammerschmied, 1998: S. 547 ff.

[145] *Kuno Schedler / Isabella Proeller 2000*: New Public Management. Bern ; Wien [u.a.]: Haupt, 2. Aufl. S. 5

[146] Die Politik wird bei der Umsetzung dieses Konzeptes genauso herausgefordert. Die Verwaltungsmodernisierung ist auf „politische Führerschaft und deren Willen zur zügigen, grundlegenden Reform angewiesen." Ihre Aufgabe ist es „inhaltliche Eckpfeiler" zu schaffen und die Reforminhalte (sowie die Reformen selbst) geschickt zu verkaufen, um eine „bottom-up Mitgestaltung der Verwaltung" zu ermöglichen. Siehe dazu: Neisser/Hammerschmied, 1998: S. 553

[147] Gleichzeitig wird auch die Wissenschaft und die Verwaltungspraxis vor neue Herausforderungen gestellt – neue Sicht im Bereich der Rechts-, Wirtschafts- als auch Sozialwissenschaften. Siehe dazu: Neisser/Hammerschmied, 1998: S. 552

die Ergebnisse, die sich qualitativ von einer Prozessverantwortung unterscheiden und sich an die „Leistungen (*Outputs*) und Wirkungen (*Outcomes*) staatlichen Handelns“ orientieren.[148]

Durch die Grundideen des NPM werden Wege zwischen Verwaltung und Politik, Verwaltung und Bürger, Politik und Wirtschaft und Wirtschaft und Verwaltung geschaffen. (Siehe dazu Abbildung 8)[149]. Anliegen von NPM ist es, den Einfluss der Politik auf das Verwaltungshandeln zu erhalten. Die Ziele und Grundprinzipien des NPM sind für die Umsetzung der österreichischen Verwaltungsreformpolitik notwendig – und dies vor allem aus organisatorischer, aber auch staats- und demokratiepolitischer Sicht.[150]

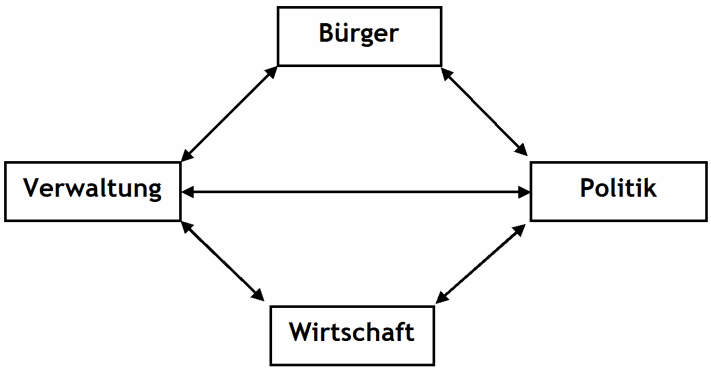

Abbildung 8: Beziehung: Bürger, Verwaltung, Politik und Wirtschaft (eigene Darstellung)

3.3.2. Begriffsdefinition New Public Management (NPM)

Unter NPM sind verwaltungspolitische Reformstrategien zu verstehen, die das Verwaltungshandeln aus der betriebswirtschaftlichen Sicht interpretieren und die auch die „Mikroökonomisierung öffentlicher Verwaltungen“ beinhalten. Hier versteht man eine Staatsmodernisierung, welche durch die neuen Formen der staatlichen Verwaltungen auf dem Konzept des E-Government basieren. Andererseits werden auch neue Managementkonzepte für die öffentliche Verwaltungen als New Public Management verstanden.

[148] Neisser/Hammerschmid, 1998: S. 547 ff.

[149] Dabei geht es um eine Dominanz betriebswirtschaftlichen Denkens in der Politik und in der Verwaltung. Der Bürger erwartet sich von der Politik und Verwaltung ein Service (Bürgerservice). Somit wird eine Politik für Bürger erwartet, was vor allem für die politische Parteien eine Herausforderung für „neue Politik“ darstellt. Siehe dazu auch die Ansätze im New Public Management.

[150] Neisser/Hammerschmid, 1998: S. 555 f.

Im wissenschaftlichen Kontext des NPM stehen verschiedene Theorien – so wird auch Luhmanns Systemtheorien in Bezug „zur Politik, zum Publikum und zum Personal“ erwähnt.[151]

Der Ansatz des NPM gliedert sich in zwei *Dimensionen* – 1. die ordnungspolitische (Makrodimension), wodurch sich staatliche und kommunale Verwaltungen auf ihre „Kernaufgaben“ beschränken sollten (Stichwort: Public Governance) und 2. binnenstrukturelle (Mikrodimension), wodurch eine Reform der internen Verwaltungsführung (Organisationsform, Personalkonzept, Steuerungsinstrumente und Technikanwendungen) empfohlen wird. Bedingt wurde die Entwicklung des NPM Ansatzes durch 1. ökonomische Krise und Wettbewerbsdruck (Globalisierung), 2. Bürokratie- und Politikverdrossenheit, und 3. gesellschaftlichen Wandel (gesellschaftliche Modernisierung und Ansprüche und Einstellungen gegenüber der Verwaltung).[152]

3.3.3. Ansätze im New Public Management

Unter Einbeziehung anderer Theorien und könnte man den Ansatz des NPM in drei größere Gruppen gliedern.[153]

1. „Ökonomische Theorie der Politik und der Bürokratie“ (auch „Neue politische Ökonomie“ oder „Public Choice“
2. Institutionsökonomische Ansätze
3. „Manageralismus“ bzw. Managementlehre

3.3.4. Ökonomische Theorie der Politik und Bürokratie

Nach der „Ökonomischen Theorie der Politik und Bürokratie“ wird versucht, das Entscheidungsverhalten in Politik und Verwaltung durch mikroökonomische Hilfsmittel zu begründen, wo das „Politikversagen“ in den Mittelpunkt gerückt und größere Beteiligungs-

---

[151] *Heinrich Neisser/ Renate Meyer/ Gerhard Hammerschmied 1998:* Kontexte des New Public Management. In: Neisser, Heinrich/ Hammerschmid, Gerhard (Hg.): Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich. Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung; 18. Signum-Verl., Wien. S. 23

[152] *Eckhard Schröter / Helmut Wollmann 2005:* New Public Management. In: Blanke, Bernhard/ von Bandemer, Stephan/ Nullmeier, Frank/ Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. völlig neu überarbeitete und erweiterte Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. S. 63 ff.

[153] Ebd., S. 65 ff.

und Auswahlmöglichkeiten für die Bürger eröffnet werden sollten. Den öffentlichen Verwaltungen wird oft Budget maximierendes Verhalten unterstellt. Die Bürokratie stellt ein Dienstleistungsmonopol auf der Anbieterseite dar, auf der Abnehmerseite ist sie ein Abnehmer, welche der Regierung gegenübersteht. Gefördert wird vor allem ein stärkerer Wettbewerbsdruck sowie eine verstärkte Bürger- und Kundenorientierung.[154]

3.3.5. Institutionsökonomische Ansätze

Die Systemtheorie beherrschte lange die theoretische Diskussion, nach welcher die öffentliche Verwaltung als Teil des Gesellschaftssystems verstanden werden konnte.[155]
Die öffentlichen Verwaltungen sind als rechtliche Institutionen zu verstehen. Die „Neue Institutionsökonomie"[156] behauptet, dass mit Einführung gesicherter Eigentumsrechte und rechtlichen Institutionen die Transaktionskosten eines Unternehmens senken. Diese rein ökonomischen Ansätze untersuchen verschiedene Austauschprozesse, in welchen die Akteure zielorientiert und zweckrational vorgehen (Stichwort: Rational-Choice-Theorie, Public Choice Paradigma, etc.). Die institutionsökonomischen Ansätze umfassen:

a) Transaktionskostentheorie (Transaktionskostenanalyse)
b) Prinzipal-Agent Theorie
c) Theorie der Verfügungsrechte (Property-Rights-Analysis)

<u>Transaktionskostentheorie</u>

Durch den Transaktionskostenansatz werden den wirtschaftlichen Akteuren gewisse Verhaltensannahmen unterstellt – begrenzte Rationalität und Opportunismus, die für ökonomische Reibungsverluste an den Schnittstellen von Transaktionen verantwortlich sind. In dieser Theorie wird grundlegend die Transaktion (als Austausch von Leistung und Gegenleistung) untersucht, wodurch für die Beteiligten Transaktionskosten entstehen. Unter den Transaktionskosten verstehen sich Kosten für die Koordination wirtschaftlicher Aktivitäten.[157]

---

[154] Schröter/Wollmann, 2005: S. 65 ff.

[155] Neisser/Meyer/Hammerschmid, 1998: S. 24.

[156] *Mark Ebers / Wilfried Gotsch 1993:* Institutionsökonomische Theorien der Organisation. In: Alfred Kieser (Hrsg.): Organisationstheorien. Stuttgart: Kohlhammer. S. 193 ff.

[157] *Arnold Picot / Helmut Dietl / Egon Franck 2005:* Organisation. Eine ökonomische Perspektive. Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 4. Aufl. S. 66 ff.

Durch den Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologien verbessert sich die Verarbeitung von Informationen. Durch das Internet sinken auch die Suchkosten, weil die Kommunikation via Email billiger ist, genauso wie auch die Anbahnung – statt Reisen (z.B. ins Ausland – wo Reisekosten entstehen würden), kommuniziert man mittels Fax und Mails. Genauso sinken auch die Abwicklungs- bzw. Kontrollkosten, wozu wiederum die elektronische Abwicklung beiträgt. Diese organisatorische Beschreibung besagt, dass die Transaktionskosten aus der betriebswirtschaftlichen Sicht sinken. Das ist auch für die öffentliche Verwaltung anwendbar, auch wenn sie im klassischen Sinne kein Betrieb ist. Sie erfüllt Aufgaben, welche größeren Unternehmen gleich zu setzten sind. So setzen sich betriebswirtschaftliche Methoden in der Verwaltungswissenschaft durch – explizit in der öffentlichen Verwaltung. So besagt der Ansatz von New Public Management, den öffentlichen Sektor kostengünstiger, effektiver und effizienter zu steuern. Auf dieses Thema werde ich noch später zurückkommen. Dabei unterliegt der Staat den gleichen Prämissen wie private Unternehmungen.[158]

Prinzipal-Agent Theorie

In dieser Theorie wird die Beziehung einer asymmetrischen Informationsverteilung zwischen den beteiligten Partnern untersucht. Es handelt sich um ein Modell, in welchem der Agent (Auftragnehmer) gegenüber dem Prinzipal (Auftraggeber) einen Informationsvorsprung hat. Aufgrund der Tatsache, dass beide unterschiedliche Ziele verfolgen, kommt es zu Konflikten. Der Prinzipal überträgt manche Aufgaben und Entscheidungskompetenzen an den Agenten und verlangt von ihm, dass er für die Auftragserfüllung seine Ziele verfolgt. Dabei sieht er die Qualitäten seines Agenten nur mit Einschränkungen. Insofern besitzt der Agent gegenüber dem Prinzipal einen Informationsvorsprung und nutzt die Informationsasymmetrie[159] zu Ungunsten des Prinzipals für eigene Zwecke. Dieser Ansatz verfolgt das Ziel, durch ein Arrangement von richtig gesetzten Anreizen, den Agenten dazu zu bewegen, im Interesse seines Prinzipals zu handeln. [160]

---

[158] *Arnold Picot 1991:* Ökonomische Theorien der Organisation – Ein Überblick über neuere Ansätze und deren betriebswirtschaftliches Anwendungspotential. In: Ordelheide, Dieter (Hg.): Betriebswirtschaftslehre und Ökonomische Theorie. Stuttgart. S. 143 ff.

[159] Informationsasymmetrie wird auch mit den Begriffen Hidden Action, Hidden Information und Hidden Characteristics und Hidden Intention umschrieben. Vgl. Picot, 1991.

[160] *Ekkehard Wenger/ Eva Terberger 1988:* Die Beziehung zwischen Agent und Prinzipal als Baustein einer ökonomischen Theorie der Organisation. In: WiST, Heft 10 (1988), S. 506-513

Property-Rights-Analysis[161]

Die Property-Rights-Analysis wird in der Literatur oft als ein institutionsökonomischer Ansatz definiert, der davon ausgeht, dass die Property Rights oder Verfügungsrechte von Ressourcen und/oder Gütern – nicht die physischen oder immateriellen Güter selbst – den wirtschaftlichen Nutzen konstituieren.[162] Die Theorie der Verfügungsrechte untersucht Handlungs- und Verfügungsrechte an Gütern durch Personen, wobei fünf Kategorien der Verfügungsrechte unterschieden werden:

1. usus, d.h. die Nutzung des Gutes
2. abusus, d.h. das Recht der Veränderung des Gutes, in Form und Substanz
3. usus fructus, d.h. das Recht, die entstehenden Gewinne einzubehalten bzw. die Verluste zu tragen
4. *ius abutendi*: das Recht, das Gut zu veräußern und den Liquidationserlös zu vereinnahmen
5. das Recht andere von der Nutzung auszuschließen.

Zusammenfassend kann man hier sagen, dass durch diese Theorie geregelt wird, welche Ressourcen wann, wie und wie viel genutzt werden können.

3.3.6. Manageralismus

Manageralismus bzw. Managementlehre hat großen Einfluss auf die Verwaltungsreformdiskussion. Die Managementlehre gibt „allgemein gültige“ Ratschläge für die Effizienzsteigerung der Führungsorganisation im privaten und öffentlichen Sektor. Hervorgehoben werden vor allem Aspekte wie die Rolle der Führungskräfte, Steuerungsinstrumente, Methoden zur Kosten- und Leistungserstellung (Controlling) und einige Strukturmerkmale („Konzentration auf Kernkompetenzen, die konsequente Umsetzung von Auftraggeber-Auftragnehmer-Modellen mittels einer dezentralen Unternehmensorganisation (Kosten- und Leistungsergebniszentren) sowie eine

[161] *Harold Demsetz 1967:* Toward a Theory of Property Rights. In: American Economic Review 57 (1967), S. 347-359. Sowie sieh auch: Ebers / Gotsch 1993: S. 193 ff.

[162] Siehe unter: http://www.fernuni-hagen.de/BWLDLM/glossar/p.html; Zugriff am 14. Dezember 2007.

Unternehmensführung, die den operativen Einheiten Teilautonomie gewährt und sich auf langfristige Strategieplanung beschränkt.“).[163]

3.3.7. Kernthesen und Ziele des NPM

Der Bedeutungszuwachs des New Public Management (NPM) ist hauptsächlich aus den verwaltungsinternen Faktoren, den gesellschaftlichen Veränderungen, dem informationstechnologischen Fortschritt, politischen Faktoren und veränderten Marktsituationen abgeleitet.[164]

New Public Management, als Aufgabe der Politik und des Staates, soll für die Weiterentwicklung der Managementmethode folgende Ausrichtung wählen:[165]

a) Begrenzung der Aufgaben des öffentlichen Sektors
b) Anwendung der Managementmethoden
c) Ausrichtung des Verwaltungshandelns auf klare Ergebnisvorgaben
d) Auflösung der monolithischen Verwaltungsorganisation und Ersetzen dieser durch dezentrale Strukturen
e) Wettbewerbsgedanke

Bauer/Grether (2004, S. 62) beschreiben folgende Ziele des NPM:

- Steigerung der Kunden- und Dienstleistungsorientierung
- Abbau der Politikverdrossenheit der Bürger
- Entwicklung von der Input- zur Outputorientierung
- Effizienzsteigerung durch Dezentralisierung und Abbau von Hierarchien
- Steigerung der Flexibilität
- Beilegung der Finanzkrise
- Einführung von unternehmerischen Managementkonzepten
- Einführung interner und externer Wettbewerbsmechanismen
- Einführung von Kosten-Nutzen-Analysen

[163] Schröter/ Wollmann, 2005: S. 66 f.

[164] Bauer/ Grether, 2004: S. 67

[165] Schröter/Wollmann, 2005: S. 67

- Steigerung der Mitarbeiterorientierung und –motivation
- Entwicklung eines Kostenbewusstseins
- Modernisierung der Verwaltung als kontinuierlicher Lernprozess

Aus den oben erwähnten Kernthesen und Zielen des NPM lässt sich behaupten, das NPM ein Konzept ist, das vor allem zur Lösung der Probleme der öffentlichen Hand ausgearbeitet wurde, wodurch sich diese den Wettbewerbsbedingungen anpassen und damit „ökonomisches Verhalten bei den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung“ erzielt werden sollen.[166]Dieses neue Staatsverständnis mit ihren neuen Schwerpunkten, wie z.B. Befreiung von Kostendruck, sollte die Politik verfolgen, damit es zu einem neuen effizienten System der Politik- und Verwaltungsführung kommt.[167]

Die Kritik an der Politik richtet sich an: „fehlende Bürgernähe, ungenügende Umsetzung politischer Ziele, fehlende Fähigkeit und mangelnder Wille zur Lösung der gesellschaftlichen Probleme sowie geringe Ausrichtung des Denkens und Handelns auf langfristig wirksame Reformen.“ [168]

Ebenso weist auch die Gesetzgebung Mängel auf. Diese setzen sich zusammen aus: fehlender Motivation der Beamten, engem Gestaltungsspielraum der Verwaltung, kameralistischem Rechnungswesen, zu langsamen Gesetzgebungsverfahren, der Angst vor „neuen“ Anforderungen[169] und Überforderung durch die Knappheit der Ressourcen der Gesetzgebung. So ist es im Aufgabenbereich der Gesetzgebung, Rahmenbedingungen zu schaffen, wodurch eine „Trennung zwischen den strategischen und den operativen Kompetenzen“ gefördert und daher auch eine Neuorientierung der Gesetzgebung notwendig

---

[166] *Ernst Buschor 1998:* Neue politische Führung im Rahmen des New Public Management. In: Neisser, Heinrich/ Hammerschmid, Gerhard (Hg.): Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich. Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung; 18. Signum-Verl., Wien. S. 57 und S. 62

[167] Die Aufgabe der Politik wäre es, sich mehr auf das Verwaltungshandeln zu konzentrieren. Aufgrund der langen Untätigkeit der Politik und Gesetzgebung wird sie oft kritisiert. Siehe dazu: Buschor, 1998: S. 57 f.

[168] Buschor, 1998: S. 59

[169] Der Beamte ist in einer voraussehbaren Schiene durch seine festgelegte Tätigkeit in der Planstellenbeschreibung an diese gebunden. Die Tätigkeit des Beamten ist streng reglementiert und besteht in der kontinuierlichen und immer gleichen Tätigkeit des Aufgabengebietes und daher ist Eigeninitiative in der Gestaltung neuer Arbeitsprozesse nicht erwünscht – es ist wie ein statisches Element. Durch die Einführung des NPM und auch neuen Formen der Arbeitsverträge müsste das Top-Management mehr auf die Eigeninitiative der Beamten achten und diese zu selbständiger Arbeit motivieren.

wird (wodurch es zu einer Rechtsvereinfachung und Deregulierung kommen soll und somit die Effektivität und Effizienz der Vorschriften gesteigert werden kann).[170]

Aus den bisherigen Ausführungen ist ersichtlich, dass gewisse Schritte notwendig sind, um einen „Durchbruch“ des NPM und somit der Verwaltungsmodernisierung zu ermöglichen, welche nach Buschor (1998: S. 72) wie folgt zusammengefasst werden:

- statt Arbeitsteilung und Spezialisierung integrierte Aufgaben und Verantwortungsbereiche
- statt Organisation „ad rem“ Führung „ad personam“
- statt technokratisch-bürokratischer unternehmerische Denkweise
- statt befehlsgesteuerten, zielgesteuerte Organisationseinheiten
- statt administrativer Arbeitsleistung Lenkung über Wettbewerb
- statt nachträglichen Anpassungen proaktive Gestaltung der Strategien und Strukturen

Dabei sollten diese durch innovative, bislang nicht erreichte, nicht angestrebte Ziele und nie verwendete Methoden, durch Verbesserung der Ergebnisse und Übersteigung der Barrieren und durch das Verlassen des Ist-Zustands unterstützt werden. Das Parlament sollte immer einbezogen werden, da sonst die Gefahr eines Globalbudgets droht.[171]

3.3.8. Österreichische Verwaltungsreform unter dem Einsatz von New Public Management

Die Verwaltungsreform wird als ein „kontinuierlicher Prozess“ verstanden, weil sich auch das Umfeld der Verwaltung ändert. Ab der zweiten Hälfte der 1980er Jahre (vor allem aufgrund des „Budgetdrucks“) wurde es immer dringlicher eine Reform im Bereich der Bundesverwaltung durchzuführen (also ein auf vier Jahre angelegtes „Reformprojekt Verwaltungsmanagement“).[172]

---

[170] Buschor, 1998: S. 60 ff.

[171] Buschor, 1998: S. 72 f.

[172] *Elisabeth Dearing 1998:* Verwaltungsreform in der Bundesverwaltung. In: Neisser, Heinrich/ Hammerschmid, Gerhard (Hg.): Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich. Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung; Wien: 18. Signum-Verl. S. 437 ff.

Das Projekt „Verwaltungsmanagement“ wurde in drei Phasen gegliedert:

1. Vorbereitungsphase
2. Verwaltungsanalyse, Ist-Zustand und Vertiefungsstudien
3. Umsetzung der Reformkonzepte

Für die Einhaltung und Umsetzung der Gesamtzielsetzung waren die Bundesministerien zuständig und für deren Nichteinhaltung konnte man nur in kleinem Ausmaß (wie Dearing beschreibt durch das „Nicht-Bereitstellen finanzieller Ressourcen für die Durchführung der Reformprojekte“) Sanktionen verhängen.

Die Evaluation des Projektes war sehr schwierig, da es nicht genügend Methoden gab. Ich versuche hier die von Dearing präsentierte Evaluation für das gesamte Projekt Verwaltungsmanagement, das in der „dynamischen Phase der Verwaltungsentwicklung“ in den Jahren 1989 bis 1993 durchgeführt wurde, mittels Vor- und Nachteilen, als Schlussfolgerung nach der Durchführung der Verwaltungsreformen, mittels Abbildung 9, zu beschreiben.[173]

NACHTEILE	VORTEILE
❖ Trotz Reformbedürftigkeit der Verwaltung wurden einige Reforminitiativen „gebremst“, da sie „tief greifende Veränderungen bewirken würden“	❖ qualitative Sammlungen von Reformvorschlägen
❖ kein zentrales politisches Thema, weil die Politiker nur auf Zeit bestellt sind	❖ „Tabu-Themen“ wurden erstmals nach 1989 diskutiert
❖ zu wenig Anreize für die innovative Modernisierung	❖ Anstieg des „Management-Know Hows“
❖ fehlendes Know-How beim Umgang mit Personal und in der Aufbau- und Ablauforganisation	❖ Etablierung der Projektarbeitsmethoden
❖ Fehlendes Marketing	
❖ Nach innen gerichtete Projekte	

Abbildung 9: Schlussfolgerungen nach Durchführung der Verwaltungsreform nach Dearing (1998, S. 439 ff.); eigene Darstellung

[173] Dearing, 1998: S. 439 ff.

New Public Management ist hier einer von den leitenden Ansätzen, die für eine erfolgreiche Verwaltungsreform angesetzt werden sollten. In der Literatur spricht man auch von einer österreichischen Variante des New Public Managements, die nach Dearing (S. 447). Folgendes aufweist:

- Kundenorientierung – unter dem Titel „Umbau vom Ordnungsstaat zum Dienstleistungsstaat“ – sieht man z.B. durch das Projekt „Help.gv.at“ etc.
- Leistungs- und Wirkungsorientierung statt Input-Steuerung: Einführung einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Kennzahlen, die über den Ressourceeinsatz Auskunft geben
- Vernetzung von Planung, Entscheidung, Vollzug und Kontrolle
- Dezentralisierung von Verantwortung: Ausbau der Dienstleistungszentren: Die Zentrale vergibt Leistungsaufträge an die „Agency“ mit erforderlichen Ressourcen und steuert nur die Leistungserfüllung, wodurch sich die Zentrale mit Einzelangelegenheiten nicht mehr befassen musste.
- Neues Führungsverständnis ist der Ausdruck einer neuen Verwaltungskultur: kundenorientiertes Denken, eigenverantwortliches Handeln im Sinne einer optimalen Zielerreichung, Verbesserung der EDV-Ausstattung, Führung durch klare Zielvorgaben, verstärkte Kostentransparenz, Einführung von Kostenrechnung und Vorschläge, die jederzeit auch ohne gesetzliche Änderung umsetzbar sind, Ausbildung und Weiterbildung der Beamten, Führungs- und Teamgespräche bilden den „Leitbild für den öffentlichen Dienst“

Die Erkenntnisse, die man aus den bisherigen Verwaltungsreformbemühungen ableiten kann, können auch eine Notwendigkeit für eine erfolgreiche Durchführung der Verwaltungsreform für die Zukunft sein. Nach Dearing[174] kann die Verwaltungsreform nur dann erfolgreich sein, wenn sie folgende Kriterien einhält:

- einen gemeinsamen Ansatz (und keine Einzelinitiativen)
- eine gemeinsame Anstrengung (Schlagworte: Teamgeist und Kooperation)
- eine gemeinsame Schwerpunktsetzung (Konzentration auf zwei Schwerpunkte)
- ein stabiles politisches und organisatorisches Umfeld („neue Inhalte und Aufgaben nicht gleichzeitig mit neuen Methoden und neuen Personen bewältigen…“
- eine gemeinsame Basis für Innovationen (Stichwort: Motivation der Mitarbeiter)

[174] Dearing, 1998: S. 444 ff.

- ❖ ein gemeinsames Marketing (Berichte und Publikationen in Fach- und Tageszeitungen[175])
- ❖ ein politisches Schwerpunktthema

Hier gibt die Autorin Erläuterungen hinsichtlich dazu, dass man aus der Vergangenheit lernen und Erfahrungen austauschen sollte, um eine Verwaltungsmodernisierung durchführen zu können. Ebenfalls sind hier auch die „Umsetzungserfahrungen" aus ähnlich gelagerten Fällen aus dem Ausland relevant („Best Practice"), anhand welcher es möglich werden sollte, die Umsetzung der Verwaltungsmodernisierung in Österreich zu erstellen. Dabei sollten Zusammenhänge und Schlüsse erkannt werden, wie man an gewisse Themen und mit welchen theoretischen Methoden herangehen sollte.[176]

Am Beispiel der Schweiz oder Neuseelands können die Umsetzungserfahrungen für die österreichische Variante des New Public Management aufgezeigt werden, wonach ein professioneller Umgang mit den Neuerungen in der Verwaltung nur dann funktionieren kann, wenn der politische Wechsel nicht dazu führt, einmal begonnene Reformwerke zu verändern oder diese begonnenen Maßnahmen zu verlassen.[177]

Die „Umsetzungserfahrungen" aus dem Ausland für eine erfolgreiche Umsetzung des New Public Management in Österreich können nach Dearing in sieben wesentlichen Punkten zusammengefasst werden:[178]

1. Evaluation des Projektes – die für eine Implementierung des NPM wichtig ist
2. Schwerpunktsetzung – wonach es nur zwei – bis drei Scherpunkte verfolgt werden sollten

---

[175] Hier wird auch ersichtlicht, dass nicht nur die Öffentlichkeit über die Konzepte und Vorgehen der Bundesverwaltung sehr wenig informiert wurde, sondern, dass auch „langgediente" MitarbeiterInnen über das Reformprojekt Verwaltungsmanagement nicht wissen.

[176] Dearing, 1998: S. 455

[177] *Ruth Richardson 1998*: Das neuseeländische Modell des New Public Managements. In: Neisser, Heinrich/ Hammerschmid, Gerhard (Hg.): Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich. Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung ; 18. Signum-Verl., Wien, 1998. S. 201 ff. Sowie auch Gerhard Hammerschmid 1998: New Public Management am Beispiel der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Kanton Zürich. In: Neisser, Heinrich/ Hammerschmid, Gerhard (Hg.): Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich. Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung ; 18. Signum-Verl. Wien. S. 259 ff.

[178] Dearing, 1998: S. 450

3. Organisatorische Umstrukturierungen können hohe finanzielle und soziale Kosten verursachen
4. Preis für eine „schlanke“ Verwaltung in einem Verlust kollektiven Wissens der Institution
5. Rechenschaftspflicht – Aufbau eines Leistungskennzahlensystems
6. bessere Information als Voraussetzung für eine Leistungserstellung, Verbesserung der Kommunikationsstrukturen durch institutionalisierte Führungs- und Mitarbeitergespräche
7. NPM neigt dazu, viel zu versprechen, jedoch widersprechen sich einige Ziele: Flexibilität und Effizienz

3.3.9. Institutionelle und sozioökonomischen Rahmenbedingungen für die Verwaltungsreform

Die Rahmenbedingungen im politischen System gliedern sich in institutionelle und sozioökonomische Elemente. Die Staatsverwaltung wird durch die österreichische Bundesverfassung[179] geregelt, das Verwaltungssystem gliedert sich in Bunds-, Landes- und Gemeindeverwaltungen.
Da ich mich in meiner Diplomarbeit näher mit der Bundesverwaltung beschäftige, verzichte ich in den folgenden Ausführungen auf die Betrachtung der Verwaltungsorganisation auf der Landes- und Gemeindeebene.

Bei der Bundesverwaltung ist das Parlament für die Aufbauorganisation zuständig (Ministerialorganisation des Bundes) und fungiert auch als „normsetzendes“ Staatsorgan und „determiniert somit das Handeln der Verwaltung.“ (Neisser, 1998, S. 304). Politisch ist die Regierung[180] relevant, deren Zuständigkeit vom Parlament bestätigt und davor vom Bundespräsidenten ernannt wird. Das mehrfach novellierte Bundesministeriengesetzt (1973) wurde vor allem aufgrund der Unübersichtlichkeit bei der Verteilung der

[179] Diese regelt die allgemeinen Grundsätze über „die Organisation, die Leitungsbefugnisse, die Koordination zwischen den Verwaltungseinheiten und die personellen Strukturen.“ Siehe dazu: Neisser, 1998: S. 301

[180] Sie ist das oberste Verwaltungsorgan. Der Bundeskanzler ist nach dem Bundesministeriengesetz der oberste Koordinator der gesamten Verwaltung des Bundes (soweit dies nicht in die Kompetenz eines anderen Bundesministeriums fällt). Das Bundeskanzleramt ist vor allem für die administrative Koordination zuständig (vor dem Jahr 1987 waren das z.B. Koordinierungskompetenz, wirtschaftliche Koordination, Koordination in Personalangelegenheiten, u.a. auch die Verwaltungsreform). Nach 1987 verlagerten sich einige Kompetenzen des Bundeskanzleramtes in die Kompetenz des Finanzministeriums und somit besitzt der Finanzminister (neben dem Bundeskanzler) eine Richtlinienkompetenz für die Verwaltungsreform (bzw. Verwaltungsmanagement) und einzelne Ressorts haben Zuständigkeiten für ihren Bereich. Siehe dazu: Neisser, 1998: S. 309

Ressortzuständigkeiten eingeführt. Es regelt die Einrichtung der Bundesministerien und deren Zuständigkeit.[181] Erst die Bestallung des politischen Repräsentanten (Ministers) durch den Bundespräsidenten (Bestallungsurkunde) ermöglicht die politische Einflussnahme auf das durch ihn politisch verantwortbare Bundesministerium. Bei der Ressortverteilung spielen zwei Motive eine wichtige Rolle:

- Aus der „Entstehungsgeschichte" der Bundesministerien wird ersichtlich, welches Ressort (natürlich nach einer Wahl), wohin „gewandert"[182] ist, wodurch sich langsam eine „Ministerienlandschaft" entwickelte.

- Frauenfrage (zum ersten Mal in der ÖVP Alleinregierung mit Grete Rehor, 1966)

Damit neue Strategien, die im Zusammenhang der „Ökonomisierung des öffentlichen Bereichs" stehen, auch durchgesetzt werden können, muss es in der Aufgabe der Top-Managementführung[183] liegen, die Beamtenschaft zu motivieren und zu fördern, damit sie ein „Verständnis für grundlegende Änderungen" im öffentlichen Sektor gewinnen. (Neisser, 1998, S. 313). Man verbindet diese Strategien, die vor allem im Bereich des New Public Managements angesetzt werden als „Dienstleistungsbetrieb, Kundenorientierung oder Bürgernähe". Somit wird in dieser Richtung versucht, ein Bild von „corporate identity" für die Verwaltungseinrichtungen einzuführen.

Bei den sozioökonomischen Rahmenbedingungen unterscheidet Neisser (1998, S. 315 ff)

- Verwaltungstradition und Verwaltungskultur
- Machtposition der Bürokratie
- Verhältnis Staat und Wirtschaft

[181] Die Ministerien sind hierarchisch in Sektionen, Gruppen, Abteilungen und Referate gegliedert. Unter „sonstigen organisatorischen Einrichtungen" sind Ministerbüros zu verstehen, die als Sekretariate oder Kabinette der Ressortführung fungieren. Der Minister kann die Binnenstruktur seines Ministeriums nur durch die Schaffung neuer Einheiten ändern (die aufgrund von Parteipolitik oder zur „Befriedigung" der Karierrebedürfnisse einzelner Beamte dient). Siehe dazu: Neisser, 1998: S. 310

[182] Neisser, 1998: S. 303

[183] Aufgabe der Führungskräfte ist es, die Probleme in der öffentlichen Verwaltung zu identifizieren und „über Lösungen nachzudenken". Siehe dazu Neisser, 1998: S. 313

Die Verwaltungskultur [184] (oder auch Organisationskultur[185]) ist für jeden Staat historisch begründet und bedeutet, wie sich der Verwaltungsapparat (die Beamten) in Bezug auf die Gesellschaft und Bürger verhalten. Hierzu zählen vor allem: Umgangsformen, Amtsatmosphäre, Sprachstil, Rollenverständnis, Organisationsklima, besonderen Rituale der Verwaltung, Verwaltungsstil und Leitbilder in der Verwaltung

Die Macht der Staatsbürokratie

Die Macht der Bürokratie in Österreich ist durch zwei Faktoren zu erklären:

Erstens, nach Webers Bürokratiemodell werden die „Verwaltungsaufgaben in einem arbeitsteiligen Verfahren durch Behörden und Ämter besorgt […]", wo sie dem Minister weisungsgebunden sind. „Im inneren Betrieb werden Entscheidungen in formalisierter Weise auf Grund einer feststehenden Zuständigkeitsordnung in aktenmäßigen Verfahren vorbereitet und getroffen." Das Verwaltungspersonal (Stab) wird „nach feststehenden Regeln" ausgebildet[186] – hierzu kommt, dass es neue Verträge für die Beamtenschaft von der Seite des Arbeitgebers gibt, wonach die neuen Arbeitsverträge nicht mehr auf unbestimmte Zeit abgeschlossen werden müssen, sondern auf eine bestimmte Zeitdauer.[187]
Verwaltungsreform ist hier eine „Machtfrage"[188], wodurch die bürokratischen Strukturen geändert werden können. Hier gibt es Bemühungen einer Output-Orientierung[189] (von der Wirtschaft) und es kommt auch zu geänderten Verträgen der neu kommenden Dienstverträge.

---

[184] *Werner Jann 2002:* Verwaltungskultur. In: König, Klaus (Hg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Nomos Verlagsgesellschaft, 1. Auflage, Baden-Baden. S. 425 ff.

[185] Oder auch politische Kultur (des Etatismus), da sie auch von dem politischen Regime (Monarchie, Diktatur, Republik) geformt wird. Die österreichische Verwaltung hat einen „klassischen kontinentaleuropäischen Verwaltungstypus." Der Staat ist ein „bewährter Garant öffentlicher Interessen" (Etatismus). Man spricht auch von einem Kelsen/Merklsche Verwaltungsmodell der „Wiener Rechtstheoretischen Schule", nach welcher die Verwaltung die Gesetze zu verwirklichen hat. Die Verwaltungskultur ist auch durch die Verwaltungsgeschichte geprägt worden. Zu diesem Thema siehe auch die historische Entwicklung der Verwaltung – speziell aufgeklärten Absolutismus. Neue Ansätze in der Verwaltung (z.B. NPM) wollen eine „neue Verwaltungskultur begründen". Siehe dazu: Neisser, 1998: S. 315

[186] Neisser, 1998: S. 317

[187] Diese werden auf 5 Jahre begrenzt mit der Option auf Verlängerung.

[188] Neisser, 1998: S. 318 f.

[189] Eine Orientierung der Verwaltungssteuerung am Output, d.h. an den zu erbringenden Leistungen, ist Kernelement des New Public Managements. Voraussetzung hiefür ist, dass Produkt– und Leistungskataloge für die gesamte (Landes-)Verwaltung definiert und in ihrer monetären Komponente durch die Kosten– und Leistungsrechnung erfasst sind. Siehe unter: http://www.rechnungshof.gv.at/berichte/kernaussagen/kernaussagen/detail/output-orientierung-der-verwaltungssteuerung.html; Zugriff am 15. Dezember 2007.

Die Bürokratie hat ihre Macht, politische Initiativen zu blockieren, da sie „Sachkenntnis und Erfahrung“ im Ablauf des Entscheidungsprozesses besitzt.[190]

Zweitens: Aufgrund der Parteipolitik, die den Verwaltungsbereich zu politisieren versucht (vor allem im Bereich der Personalpolitik), ist es den Parteien möglich, ihre Interessen durch die von ihnen eingesetzten Entscheidungsträger zu artikulieren (wie z.B. über die Erstellung einer neuen Geschäftsordnung eines Bundesministeriums).

Durch die Modernisierungsstrategie entstehen für die Bürokratie Hindernisse, worunter mehr Selbstständigkeit und Eigenverantwortung im Verwaltungsgeschehen verlangt wird und Trennung des strategischen (Gesetzgebung und Regierung) vom operativen Bereich (Verwaltung)

Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft

Hier wird untersucht, wie viel Einfluss die Wirtschaft auf die Verwaltung hat und umgekehrt. Die Ansätze von der Wirtschaft sind eine „Stoßkraft für die Modernisierung“ in dem Bereich der Verwaltung. Das Ziel ist es, die Wirtschaftsstrategien[191] in den Bereich der Verwaltung zu übertragen und anzuwenden. Somit wird der Staat zum Dienstleistungsunternehmen, wo die Kunden die Bürger sind.[192]

3.3.10. Positionen der Politik zur Verwaltungsreform

Unter Politik versteht man nach Weber erstens, „jede Art selbständig leitende(r) Tätigkeit“ und zweitens enger gefasst „die Leitung oder Beeinflussung der Leitung eines … Staates“.[193] Von dieser Definition ausgehend, befasse ich mich im folgenden Kapitel mit der Position der Politik zur Verwaltungsreform. Hiernach sollten vor allem ich die Positionen der

[190] Die Regierungsvorlagen werden von den Ministerien ausgearbeitet. Siehe hierzu auch wie die Gesetze zustande kommen. Siehe dazu: Pelinka/Rosenberger, 2003: S. 116 ff.

[191] Wirtschaftsscherpunkte in der Bundesverwaltung: z.B. privatwirtschaftliche Managementsysteme, Personal, Organisation, Führung, Kostenrechnung und Controlling. 1997 kam ebenfalls ein neues Projekt: „Leistungskennzahlen für die Bundesverwaltung“, wo es anhand der Kennzahlen die Arbeit der Verwaltung beurteilt wird, genauso wie auch Ziele festgelegt werden können und ihre Erreichung gemessen wird. Siehe dazu Dearing, 1998: S. 439 und S. 442

[192] Neisser, 1998: S. 319 f.

[193] Max Weber 1968: Politik als Beruf. Fünfte Auflage. Berlin: Duncker&Humboldt, S. 7.

politischen Parteien, also der Politik selbst, zu den Verwaltungsreformen beleuchtet werden.[194]

Aus der politikwissenschaftlichen Sicht erscheint es an dieser Stelle notwendig, eine methodische Definition der Politik voranzustellen. Die Politik kann nach Pelinka auch als „Kampf der Klassen und ihrer Parteien, von Staaten und Staatensystemen zum Zweck der Durchsetzung ihrer Interessen und Ziele“ definiert werden.[195] In diesem Zusammenhang kann erwähnt werden, dass die Politik von den politischen Parteien bestimmt wird.

Von zentraler Bedeutung für den Bürger erscheint es die Position der politischen Parteien zu erfahren. Die Politiker sind organisiert in politischen Parteien und diese versuchen dem Bürger durch Wahlversprechungen dahingehend zu beeinflussen sie zu wählen. Daraus ergibt sich, dass der Bürger den politischen Parteien die Legitimität gibt, ihn nach außen zu vertreten und für ihn zu handeln. Demzufolge vertrete ich die Ansicht, dass die politischen Parteien bzw. die Politiker, die Bürger über ihre Vorhaben in der Politik informieren sollten, da die Bürger sie auch für ihre Wahlversprechen und ihre Positionen gewählt haben. Somit sollte es die Aufgabe der Politik sein, den Bürger auch über ihre Positionen zur Verwaltungsreform zu informieren.

Für den Bürger ist es daher von hoher Bedeutung, dass seine Anliegen gehört und in die strategischen Zielsetzungen der Verwaltungsreformen implementiert werden. Politische Parteien kommen hier oftmals in einen Interessenskonflikt. Einerseits besteht der Wunsch einer großen Mehrheit der Bürger, die Verwaltung zu verschlanken; andererseits stellen die Bediensteten einen nicht unerheblichen Machtfaktor bei den unterschiedlichsten Wahlgängen dar. Aus diesem Interessenskonflikt heraus sind die Vorstellungen der politischen Parteien zu interpretieren. Die beiden traditionellen Volksparteien – die Österreichische Volkspartei und die Sozialdemokratische Partei Österreichs – dominieren die Personalvertretungen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene. Sie sind dementsprechend gehandicapt was allzu „radikale“ Reformen anbelangen. Hier tun sich die kleineren Parteien - die Freiheitliche Partei Österreichs, Die Grünen und das Bündnis Zukunft Österreichs – schon leichter. Sie haben kaum Interessensklientel und können daher auch viel freier agieren wie die beiden

[194] Die Sicht der europäischen Politik fokussiert auf E-Government in Europa wird im Rahmen dieser Diplomarbeit nicht berücksichtigt. Zum Thema der europaweiten Strategie des E-Governments siehe: Europaweit Steigende Online Verfügbarkeit von Dienstleistungen der öffentlichen Hand. Eine Web-basierte Umfrage in 28 Ländern Europas. Ergebnisse der sechsten Erhebung. April 2006. Siehe unter: http://www.digitales.oesterreich.gv.at/DocView.axd?CobId=22362, Zugriff am 10. Dezember 2007.

[195] Anton Pelinka 2004: Grundzüge der Politikwissenschaft. Wien: Böhlau. S. 20.

großen Volksparteien. Je nach Regierungskonstellation sind daher „kleinere oder größere“ Reformen zu beobachten. In Anlehnung an Bauer (2003)[196] können die Entwicklung und Stand der politischen Positionen zu der Verwaltungsreform erläutert werden:

SPÖ-Positionen zur Verwaltungsreform:

- eine kostengünstige effiziente Verwaltung, welche die Leistungen erbringt
- Reduzierung von Gesetzgebungskompetenzen, neue Strukturen in der Verwaltungsorganisation, Reduktion des Instanzenzuges in den Verwaltungsverfahren
- einfacher Zugang des Bürgers zu den Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung
- unmittelbare Kontakt des Bürgers am besten auf Gemeindeebene zu erzielen
- Verzicht auf Bezirkshauptmannschaften
- Fusionierung der Gemeinden zu Gemeindeverbänden, um bessere Koordination z.B. in der Abwasserversorgung und im Nahverkehr zu erzielen.
- Neupositionierung durch Aufwertung der Gemeindeverbände, um Dienstleistungen bürgernäher anzubieten
- keine Privatisierung und keine Einschränkung von öffentlichen Leistungen
- Versorgungsleistungen sollen öffentlich bleiben
- Ausbau des E-Government

ÖVP-Positionen zur Verwaltungsreform:

- Neugestaltung der Kompetenzverteilung zwischen Bund-Länder und Gemeinden
- Schaffung bürgernaher Verwaltung durch Beseitigung der Kompetenzüberschneidung
- Ausbau der Subsidiarität
- höhere finanzielle Ausstattung der Gemeinden
- Ersatz der Bundeseinrichtungen durch moderne Kommunikationseinrichtungen
- Harmonisierung der Rechtsvorschriften im Bereich der Raumordnung, Naturschutz und Bautechnik durch Senkung der Baukosten
- Neue Bundeseinrichtungen für die Länder
- Dezentralisierung um Aufrechterhaltung der Bürgernähe
- Einsparungspotential im Bereich des Personalaufwands

[196] *Werner T. Bauer 2003:* Die österreichische Staatsreform. Entwicklung und Stand der politischen Parteien. Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung. Siehe unter: http://www.politikberatung.or.at/wwwa/documents/Bundesstaatsreform.pdf; Zugriff am 19.12.2007.

BZÖ-Positionen zur Verwaltungsreform[197]

- drastischer Sparkurs im Verwaltungsbereich („echte Einsparungen“[198]), um die Glaubwürdigkeit der Politik zu erhöhen
- bürgernahe Verwaltung und Abschaffung des Bundesrat und Landesschulräte
- Halbierung von Nationalrat, Landesregierungen und Landtagen
- eine schlanke, modifizierte und zukunftsorientierte politischen Verwaltung
- Kompetenzbereinigung zwischen Bund und Ländern, der Ausbau der direkten Demokratie und der neue Grundrechtskatalog

FPÖ-Positionen zur Verwaltungsreform[199]

- Senkung der Abgabenquote und Entlastung der erwerbstätigen Bevölkerung (Arbeitgeber und Arbeitnehmer)
- bürgernahe Verwaltung, worunter ein Dienst für „Kunden“ verstanden wird, welcher den Zugang zur Verwaltung eröffnet
- Einsparungen im Verwaltungsbereich durch massiven Abbau der Regelungsdichte, durch Entbürokratisierung, durch die Einführung der Kostenrechnung, durch eine bessere und objektivere Auswahl der Führungsorgane, durch Verfahrenskonzentrationen und -vereinfachungen, durch Entscheidungsdelegierung, durch Anreize für Kosten sparende Verwaltung (Budget-Centers)
- Schaffung einer rationellen und kostengünstigen Organisationsstruktur
- Eine langfristige Rücknahme der Steuer- und Abgabenquote und die Vereinfachung des Steuersystems

[197] Siehe unter: http://www.bzoe.at/index.php?content=bzoe_themen&detail=233; Zugriff am 20. Dezember 2007.

[198] Siehe dazu Presseaussendung von Mo, 10. September 2007, erhalten per Mail am 20.12.2007 von Bundessprecher des BZÖ Kommunikationsbüros, Lukas Brucker. Siehe unter: http://www.ots.at/presseaussendung.php?schluessel=OTS_20070910_OTS0184&ch=politik; Zugriff am 20.12.2007.

[199] Die Positionen der Partei FPÖ konnten nur anhand ihres Parteiprogramms (Siehe unter: http://www.fpoe.at/index.php?id=459; Zugriff am 20. Dezember 2007) dargestellt werden, da diese auf meine E-Mail Anfrage zum Zeitpunkt der Erstellung der Diplomarbeit nicht reagierte.

3.4. E-Government in Österreich als Zukunftsperspektive der öffentlichen Verwaltung

3.4.1. Rahmenbedingungen für E-Government in Österreich

Mit E-Government wird auch die neue Form des Regierens im elektronischen Zeitalter bezeichnet. Im Vordergrund steht vor allem die Verwaltungsvereinfachung durch den Einsatz der neuen Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT), hauptsächlich des Internets, das ein „Motor" der Modernisierung ist. In diesem Zusammenhang sind auch die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen – verschiedene Studien und Reformansätze – die eine umfassende Strategie des Staates durch die Prämisse der IKT im öffentlichen Diskurs diskutiert werden, zu sehen. Hier merkt der Bürger, dass sich der Staat in die Richtung Modernität bewegt. Um sich mit der Problematik des E-Government näher auseinandersetzen zu können, muss sie aus zwei Perspektiven gesehen werden. Einerseits müsste das gesellschaftliche Konzept der Informations- und Kommunikationstechnologie näher spezifiziert sein, andererseits, muss E-Government auch aus der theoretische Perspektive beleuchtet werden.

Der Gesellschaftliche Kontext beinhaltet nach Tabakow, 2004 E-Government unter dem Einsatz der IKT in der Europäischer Programmatik und daraus resultierenden Konzepte und Strategien für Österreich, nach welchen der „schlanke" Staat Österreich zu streben versucht. IKT erlaubt es dem Bürger via Email oder speziell eingerichteten Portalen mit den Behörden zu kommunizieren, was für ihn auf Dauer mit niedrigeren Kosten und 24 Stunden Online Verwaltung verbunden ist. Damit verwirklicht er den theoretischen Ansatz der Bürgernähe oder auch Dienstleistungsstaat bzw. Staat im Zeitalter der Dienstleistungsorientierung (Stichwort: Konzentration auf Output). Als Vorreiter für die elektronische Welt fungiert die Europäische Union mit ihrem elektronischen Behördendienst „eEurope", wo ein Zugang zu öffentlichen Informationen und Diensten für die BürgerInnen und Unternehmen ermöglicht wird.[200]

Durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) wurde der öffentlichen Verwaltung die Chance zu einer Modernisierung geboten, sodass die Verwaltung effektiver, effizienter und transparenter arbeiten kann. Die Vorteile dieser

[200] Vgl. *Robert Tabakow 2004:* Staat und Informationstechnologien, E-Government, Ökonomie und das Wissen über die Bedeutung politischer Vorgänge. Universität Wien, März 2004. Diplomarbeit publiziert auf: http://www.laga.at/rechtsprobleme/doks/e-gov-tabakow.pdf; Zugriff am 17. Dezember 2007.

elektronischen Regierung (E-Government) sehen nicht nur die Bürger und Unternehmen, sondern auch die Verwaltung selbst. E-Government ermöglicht es nämlich, durch den Einsatz der IKT, die Verwaltungsdienstleistungen für ihre Abnehmer nutzbar zu machen. Somit werden auch drei Kategorien der elektronischen Beteiligung, die sich an die oben genannten Interessengruppen richten, unterschieden. *Erstens* spricht man über die Beziehung Regierung-Bürger (Government-toCitizen, G2C, z.B. elektronischer Steuerbescheid), *zweitens* über Beziehung Regierung-Wirtschaft (Government-to-Businnes, G2B, z.B. elektronischer Förderantrag) und *drittens* über Beziehung Government-to-Government, worunter eine interne elektronische Kommunikation zwischen den einzelnen öffentlichen Verwaltungen (z.B. Bundesministerien, Sozialversicherungsträger, Selbstverwaltungskörpern) zu verstehen ist.[201]

E-Government bezieht sich aber nicht nur auf Verwaltungsdienstleistungen, sondern auch auf E-Democracy Anwendungen, die in meiner Diplomarbeit ausgeblendet worden sind, da diese eine spezielle Materie darstellt. Kurz wird hier nur erwähnt, dass es sich bei diesen Anwendungen um „den Einsatz neuer Medien zum Austausch politischer Informationen und zur Stärkung politischer Partizipationen (E-Partizipation) bis hin zur elektronischen Durchführung von Wahlen (E-Voting)“ handelt.

Zu E-Government gibt es verschiedene Definitionen, die aber ein und dasselbe beschreiben: E-Government ist ein „Werkzeug“ des besseren Regierens (somit impliziert dies auch besseres Verwalten), wo Geschäftsprozesse[202] der Verwaltung mit Hilfe von IKT abgewickelt werden. Meist verwechselt man den Begriff mit E-Commerce[203], der auf ähnlichem Konzept, wie E-Government, in der Wirtschaftswelt basiert.[204]

---

[201] *Pia Karger / Oliver Rüß/ Nadia vom Scheidt 2005:* E-Government. In: Bernhard Blanke, Stephan von Bandemer, Frank Nullmeier, Göttrik Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 3. Aufl. S. 136 ff.

[202] Unter Geschäftsprozessen der öffentlichen Verwaltung unterscheidet man drei Arten von Prozessen: 1. operative Leistungserstellung 2. Steuerungsprozesse und 3. Hilfsprozesse im Bereich der Ressourcenverwaltung Siehe dazu: *Klaus Lenk 2005:* Vielfalt der Geschäftsprozesse in der öffentlichen Verwaltung. In: Klischewski, Ralf/ Wimmer, Maria (Hg.): Wissensbasiertes Prozessmanagement im E-Government, Lit Verlag Münster. S. 43 ff. .

[203] Unter E-Commerce wird eine „digitale Anbahnung, Aushandlung und/oder Abwicklung von Transaktionen zwischen Wirtschaftssubjekten“ verstanden. Man versteht dabei den Handel von Waren und Dienstleistungen im Internet. Vgl. *Clement Michael et. al.: 2001:* E-Commerce. In: Albers et. al (Hg.): Marketing mit interaktiven Medien. Strategie zum Markterfolg, 3. komplett überarbeitete und erweiterte Auflage, Frankfurt am Main: F.A.Z.-Institut für Management-, Markt- und Medieninformationen, S. 51

[204] In Deutschland wird E-Administration synonym zu E-Government verwendet.

Mit dem österreichischen E-Government Gesetz vom 27. Februar 2004 wurde nicht nur ein Bundesgesetz über Regelung zur Erleichterung des elektronischen Verkehrs mit öffentlichen Stellen geschaffen, sondern auch eine neue behördliche Vorsorge, die das Ausmaß der Internetauftritte der Behörden regelt und legte für die öffentlichen Stellen die Bedingungen der Umsetzung fest.

Damit aber ein E-Government erfolgreich sein kann (d.h. eine moderne kunden- und dienstleistungsorientierte Verwaltung), wird vorausgesetzt, dass Technologie, Organisation und Personal optimal zusammenwirken. Mitarbeiter der Verwaltung müssen vom E-Government Konzept überzeugt sein und sich auf neue Entwicklungen im Bereich der IKT einlassen (Stichwort: IT-Fortbildung).

3.4.2. Internet-basierte elektronische Kommunikation

Die Verwaltungen selbst hatten bis jetzt eine auf IT - Infrastruktur ausgebaute Informations- und Kommunikationstechnik, die sie bis das Internet bzw. Internettechnologie eingeführt wurde, verwendet haben, auf die sie vor allem bei Verzögerungen oder Scheitern der Großprojekte zugreifen konnten. Es handelte sich um interne Anwendungen, wie Kubicek, Wind beschreiben, die sogar „viel öffentlichkeitswirksamer als jedes E-Government Vorhaben“ waren.[205]

Bei E-Government handelt es sich um eine auf „Internet-basierte elektronische Kommunikation zwischen Verwaltungen sowie zwischen Verwaltungen und ihren Kunden, seien es nun Bürger, Unternehmen oder andere Organisationen.“
Als Beispiele könnten hier Behörden mit Werbeauftritt oder E-Mail als Kommunikationsmedium angeführt werden. Daher ist E-Government als eine neue Technik als „Instrument verwaltungsorganisatorischer Optimierung“ zu verstehen.[206]

E-Government fokussiert auf Bürgerdienste, auf Angebote für die Wirtschaft sowie elektronische Kommunikation zwischen den Behörden. Als Beispiel kann hier die Bürgerkarte angeführt werden. Sie ist als eine Signaturkarte zu verstehen. Für den Bürger, der

---

[205] *Herbert Kubicek / Martin Wind 2005:* E-Government im Jahr 5 nach dem Internethype. Bestandsanalyse und Strategieerfordernisse. In: Verwaltung und Management, 11. Jg. (2005), Heft 2. S. 60.

[206] Kubicek/Wind, 2005: S. 61.

mit der Verwaltung sehr wenig Kontakt hat, wird dieser seine Anliegen wie bis jetzt gewohnt, abwickeln, da sie für ihn nur zusätzliche Kosten bereiten (z.B. durch Kauf des Lesegerätes) verursachen (das er jedenfalls bei den Gebühren ersparen könnte). Andererseits kennt der Bürger die „klassische“ bürokratische Abwicklung seiner Anliegen und wird diese weiterhin fortsetzen, so wie bis jetzt gewohnt. Kurz gefasst: auch Kubicek/Wind (2005) sind der Meinung, dass für den Bürger eine Signaturkarte sehr wenig Sinn macht. Allerdings bei Anliegen, wie Finanzausgleich, das jährlich zu einer Routine wird, könnte es sich auszahlen, ein Signaturkartenlesegerät zu erwerben. Immerhin sind die steuerpflichtigen Daten auch auf andere Art und Weise zur Übermittlung an das Finanzamt möglich (siehe hier Bürgerkarte). Für Unternehmen, für die elektronische Kommunikation seine Transaktionskosten senkt, wird eine Signaturausstattung mehr bringen und somit wird das Unternehmen auch den Online Dienst der Verwaltung für praktisch empfinden.

Damit eine Ausbreitung der Online Dienste der Verwaltung mehr Bürgernähe bieten kann, muss die Verwaltung selbst besseres Marketing betreiben. (Interessant wäre hier auch eine ausgelagerte zentrale Stelle, die die Bevölkerung über neue Kommunikationstechnologien der Verwaltung informiert – dies tut BKA).

3.4.3. Die Elektronische Steuererklärung: Finanz – Online

Die elektronische Steuererklärung oder auch als „FinanzOnline“ bekannt (https://finanzonline.bmf.gv.at/), ist einer der E-Government Komponenten, welche als Service für alle Bürger und Unternehmer im Jahr 2003 eingerichtet wurden. Durch die elektronische Steuererklärung wird ein Zugang für Bürger und Unternehmer zur Finanzverwaltung eröffnet wodurch u.a. auch die Verwaltungsreform[207] unterstützt wurde.[208] „FinanzOnline ist das elektronische Datenübertragungsverfahren der Österreichischen Finanzverwaltung auf Basis der Internettechnologie.“[209] Durch diese Internet-basierte Plattform ist es möglich eine Steuererklärung (Steuerausgleich, bzw. Umsatzsteuervoranmeldung) direkt an das Finanzamt zu übermitteln. Es handelt sich dabei um eine elektronische Abwicklung des Verwaltungsprozesses (Antrag – Erledigung). So wird

[207] Näheres zur Verwaltungsreform siehe später.

[208] Siehe unter: https://finanzonline.bmf.gv.at/fon/demo/isqw.htm, Zugriff am 28. November 2007

[209] Siehe dazu auch: http://www.bmf.gv.at/EGovernment/FINANZOnline/_start.htm; Zugriff am 28. November 2007.

für verschiedene Gruppen[210] ein Zugang zu Informationen geöffnet. In der Broschüre des Bundesministeriums für Finanzen steht auch ein Satz, der die Grundidee dieser elektronischen Plattform verrät: „Mit FinanzOnline kommt das Amt zu Ihnen.“[211]

International wurde das Konzept des Finanz Online auf dem Speyerer Qualitätswettbewerb als Preisträger in der Kategorie „Electronic Government“ geehrt. Hier wurden vor allem verschiedene Aspekte gewürdigt, wie z.B. Modernisierungsprozess, Umsetzungsgrad, Innovation, Nutzen, Konzeptqualität, Qualität des Prozess- und Projektmanagement.[212]

Die elektronische Steuerklärung bringt mit sich viele Vorteile – sie erleichtert dem Bürger den Weg[213] zum Finanzamt; mit einem „Klick“ entsteht ein rund um die Uhr verfügbares kundenorientiertes Serviceportal, das man auch unter dem Begriff „Amtsweg per Mausklick” kurz fassen kann. Um überhaupt Verwaltungsprozesse bei dieser Web-basierten Plattform durchführen zu können, ist eine Anmeldung erforderlich – diese kann vom Bürger[214] auf drei Wegen beantragt werden[215]:

---

[210] Genauso nutzen auch z.B. Notare den Zugang zu den Daten ihrer Klienten.

[211] Mit einem Klick Geld zurück. FinanzOnline. Siehe unter: https://www.bmf.gv.at/Publikationen/Downloads/BroschrenundRatgeber/FinanzOnline_Buerger_screen.pdf; Zugriff am 28. November 2007

[212] Siehe unter: https://finanzonline.bmf.gv.at/fon/demo/isqw_start.htm, Zugriff am 28. November 2007

[213] Unter dem Wort „Weg“ versteht sich der postalische und tatsächliche Weg zum Finanzamt. Das dies nicht mehr erforderlich ist, zeigt das Konzept von Finanz Online. Der Bürger oder Unternehmer kann durch diese Plattform bequem von zu Hause aus die Steuerklärung an das Finanzamt übermitteln. Früher musste er einen langen bürokratischen Weg durchlaufen, wo die Wartezeiten noch länger waren. Hier wiederum werden alle Daten in einem „virtuellen Amt“ durch Software gestützte Programme gespeichert, so dass es nur mehr bei Erstanmeldung erforderlich ist, die Anmeldedaten bekannt zu geben. Beim nächsten Zugang zu dieser Plattform wird nun mehr die Teilnehmer-/Benutzeridentifikation und der PIN verlangt.

[214] Für die weiteren Betrachtungen ist unter „Bürger“ auch „Unternehmer“ zu verstehen. Da ich mich in meiner Diplomarbeit mit der Verwaltung aus politikwissenschaftlicher Sicht mit dem Ansatz von „mehr Bürgernähe“ beschäftige, verzichte ich an Doppelbezeichnung Bürger/Unternehmen, da sie für meine Fragestellungen nicht relevant ist. Vielmehr geht es um eine Annäherung an das von der Privatwirtschaft „erlernte“ Skills (z.B. kundenorientiertes Verhalten), worum sich öffentliche Verwaltungen bemühen. Inwieweit dies geschaffen wurde, wird in den folgenden Seiten erläutert. Siehe dazu: *Woltron Klaus 1998*: Erfolgsfaktoren einer Verwaltungsreform – Erfahrungen aus der Privatwirtschaft. In: Neisser, Heinrich/ Hammerschmid, Gerhard (Hg.): Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich. Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung; 18. Signum-Verl., Wien. S. 82 f.

[215] Siehe zu diesem Thema auch: Mit einem Klick Geld zurück. FinanzOnline. Siehe unter: https://www.bmf.gv.at/Publikationen/Downloads/BroschrenundRatgeber/FinanzOnline_Buerger_screen.pdf; Zugriff am 28. November 2007; S. 3

1. Erstanmeldung auf der Homepage https://finanzonline.bmf.gv.at/[216]
2. durch das Konzept der Bürgerkarte[217]
3. persönliche Abholung der Log In Daten vom Finanzministerium[218]

Insofern ist es nach der erfolgreichen Anmeldung jedem Steuerzahler mit Wohnsitz in Österreich möglich, den Verwaltungsprozess seiner Angelegenheiten zu beschleunigen.[219] Aufgrund der Tatsache, das in Österreich 28 Prozent[220] der abgegebenen Steuererklärungen der Bevölkerung[221] beteiligt sind, kann man ersehen, dass es zu rascheren Erledigungen der „Bürgeranfragen" kommt.[222] Durch diese prozentuale Angabe kann man ableiten, dass es im Interesse jedes Bürgers ist, soweit es ihm die technischen Möglichkeiten[223] erlauben, seine Steuererklärung durch FinanzOnline durchzuführen, da sie aus betriebswirtschaftlichen Sicht die Transaktionskosten senken. Aus politikwissenschaftlichen Sicht entfallen die „bürokratischen" Wartezeiten; andererseits fehlt die (politische) Bildung der Bevölkerung für die Nutzung dieser elektronischen Komponente welche „mehr Bürgernähe" verspricht.

---

[216] Nach telefonischer Auskunft bei der FinanzOnline-Hotline (0810 / 22 11 00) bekam ich die Information, dass es bis zu 10 Tagen dauern kann, bis die Zugangscodes per RSa Brief zugesandt werden.

[217] Das Konzept der Bürgerkarte hat sich bis jetzt nicht bewährt. Siehe dazu auch Kapitel Bürgerkarte.

[218] Somit könnte der Bürger nach Abholung der „Kundendaten" direkt vom Gebäude des Finanzministeriums am gleichen Tag in die Web-Plattform von zu Hause einsteigen und seinen „bürokratischen" Weg bequem per Mausklick erledigen.

[219] Laut Auskunft von Ursula Lerch, Mitarbeiterin am FinanzOnline Hotline. (ursula.lerch@bmf.gv.at) aufgegeben per E-Mail am 29.11.2007

[220] Jährlich werden 3 Millionen Arbeitnehmerveranlagungen durchgeführt, davon werden 28% elektronisch über FinanzOnline abgewickelt. Zu den Stoßzeiten Februar bis April kann die papiermäßige Abwicklung 3 bis 4 Monate in Anspruch nehmen. Die elektronische Abwicklung ist für 80% der Fälle in 2 Wochen durchgeführt. Voraussetzung ist das Vorliegen aller zur Berechnung notwendigen Informationen, diese stehen meistens ab Ende Februar lückenlos zur Verfügung und es dürfen keine Prüfungsmaßnahmen notwendig sein. Siehe dazu Information von Ursula Lerch (ursula.lerch@bmf.gv.at) aufgegeben per E-mail am 29.11. 2007.

[221] Hier sind die Arbeitnehmerveranlagungen gemeint.

[222] Wie lange die Verwaltung bzw. das Verwaltungsapparat für die Beantwortung der Bürgeranfragen benötigt (Stichwort: Wartezeit), konnte ich aufgrund von mangelnder Informationen nicht bekommen Diese Tatsache erregt bei mir die Nachfrage, ob eventuell die Verwaltungen Angst vor wissensbasierten Prozessmanagements Tools haben könnten, so dass man ihre Leistungen anhand von Kennzahlen messen könnte (hier Bezug zu ELAK: sprich: es ist feststellbar, welcher Beamter welchen Akt und wie schnell bearbeitet). Siehe zu diesem Thema auch: *Silke Palkovits/ Thomas Rössler*: Prozessorganisation in der öffentlichen Verwaltung – der Mehrwert aus der Prozessmodellierung. Siehe unter: http://www.adoamt.com/downloads/Palkovits,%20Roessler_Prozessorganisation.pdf; Zugriff am 28. 11. 2007. Ebenso siehe dazu Abbildung 10.

[223] Unter technischen Möglichkeiten versteht man hier die Ausstattung der Ämter mit geeigneter Hard- und Software; genauso wie nicht jeder Bürger über einen PC verfügt (abgesehen davon, wenn er im Besitze eines PCs ist, ob er überhaupt genug Zeit bzw. Mühe für die Nutzung der neuen Form der staatlichen Verwaltung investiert und ob in dieser Hinsicht die Behörden ihre Bürger genug informieren bzw. einschulen.)

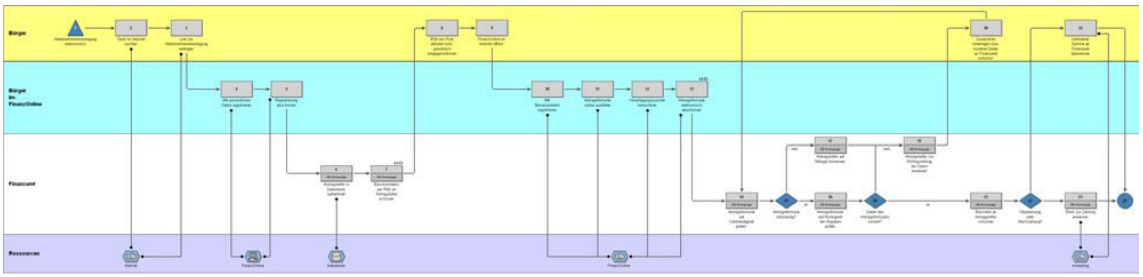

Abbildung 10: Arbeitnehmerveranlagung mit FinanzOnline nach Palkovits/Rössler [224]

3.4.4. Die österreichische Bürgerkarte

Die „österreichische Bürgerkarte“[225] ist ein Konzept[226], durch welches es viele Vorteile für die Bürger[227] erzielt werden können. Diese „neuen“ Behördenwege können nun ganz bequem von zu Hause erledigt werden. Somit werden auch die Amtsangelegenheiten komfortabler - der Bürger selbst kann Anträge stellen und Einsicht in das eigene Verfahren nehmen. Durch die elektronische Signatur entsteht eine Rechtssicherheit, durch die der Bürger auf ein gesichertes Handeln der Behörde vertrauen kann (Stichwort: verschlüsselte Kommunikation durch SSL Code). Die Standardverfahren können daher wesentlich schneller bearbeitet werden, nur bei speziellen Problembereichen, ist eine Kommunikation mit dem Sachbearbeiter notwendig. Unter dem Aspekt der Vereinfachung des Verfahrens, ist es vor allem auch die Tatsache ausschlaggebend, dass der Antragsteller seine Daten nicht mehr zusätzlich eingeben muss, denn diese liegen bereits elektronisch vor und Papierformularen übertragen werden. Insofern ist das Konzept der Bürger als Zukunft des E-Governments anzusehen, weil auch die Bearbeitungsgebühren billiger werden, da die Daten vom Bürger selbst übertragen wurden. Die Bürgerkarte[228] ist ein virtueller Ausweis im Internet, mit dem

---

[224] Vgl. Palkovits/Rösslerer. Zu Prozessmodellierungen siehe Erklärungen im Teil ELAK. Aufgrund der Tatsache, dass sich der Schwerpunkt der Diplomarbeit mit der Einführung von elektronischem Akt und der Verkürzung der Bearbeitungszeit in der internen Verwaltung basiert, konnte hier nur am Rande gezeigt werden, wie ein Prozess für die Arbeitnehmerveranlagung mit FinanzOnline abläuft, und daher auch nur am Rande behandelt wurde. Zu näheren Erläuterungen siehe die Literaturangabe.

[225] Siehe unter: http://www.buergerkarte.at/de/was_ist_die_buergerkarte/index.html; Zugriff am 29.11.2007.

[226] Siehe unter: http://www.buergerkarte.at/de/faq/index.html; Zugriff am 29.11.2007.

[227] Siehe unter http://www.buergerkarte.at/de/was_bringt_die_buergerkarte/vorteile_fuer_den_buerger.html; Zugriff am 29.11.2007.

[228] Siehe unter: http://www.buergerkarte.at/de/erstinfo/index.html; Zugriff am 29.11.2007.

man auch die Dokumente signieren kann. Die Stadt Graz bietet auf der E-Government Online-Plattform Ihren Bürgern die Möglichkeit, Anträge mit der Bürgerkarte zu testen. Beispiele für die Anwendung der Online Anträge:

- Strafregisterbestellung
- Meldebestätigung
- FinanzOnline
- Zugang zum ELAK im Bund
- Elektronische Signatur einer Behörde auf einem amtlichen Schriftstück
- Elektronischer Empfang von Schriftstücken: Zustelldienst
- Bestellungsbestätigung beim Online Einkauf

Außerdem stellt die Homepage „Help.gv.at“ eine Übersicht an verfügbaren Anwendungen, die man mit der österreichischen Bürgerkarte bundesweit erledigen kann. Diese beinhalten z.B.: Antrag auf Alterspension, Diebstahlsanzeige, Antrag auf Kinderbetreuungsgeld, Antrag auf Pensionsversicherungszeiten, etc.[229]

Für den Bürger selbst stellt sich die Frage, wie er diese „Signaturkarte“ erlangen kann und wie er authentifiziert werden kann. Zur Beantwortung dieser Fragen hat die österreichische Sozialversicherung ein Pool eingerichtet, wo sie „7 Schritte zur Bürgerkarte“ aufgearbeitet hat. Diese beinhalten die Vorbereitung der Bürgerkarte, den Anschluss des Kartenlesers, die Installation der Bürgerkatersoftware, die Aktivierung des PIN Codes, die Beantragung und Aktivierung der Verwaltungssignatur und Durchführung der Erstanmeldung auf www.sozialversicherung.at.[230] Diese Schritte zur Erlangung und Vollfunktionsweise können auch kurz zusammengefasst werden:

- Erlangung der Signaturkarte[231] (die wie eine Bankomatkarte aussieht)
- Zertifikate und Personenbindung[232]
- Kartenleser und Software

[229] Siehe unter: http://www.help.gv.at/sigliste/sig_bund.jsp?cmsid=281; Zugriff am 20.12.2007.

[230] Siehe unter: http://www.sozialversicherung.at/portal/index.html?ctrl:cmd=render&ctrl:window=esvportal.channel_content.cmsWindow&p_menuid=65802&p_tabid=2&p_pubid=113850#pd855887; Zugriff am 20. November 2007.

[231] Siehe unter: http://www.buergerkarte.at/de/was_brauche_ich/signaturkarte.html; Zugriff am 29.11.2007

[232] http://www.buergerkarte.at/de/was_brauche_ich/zertifikate.html; Zugriff am 29.11.2007

Aus der politikwissenschaftlichen Sicht ergibt sich hier die Frage nach Funktionalität und tatsächlichen Nützlichkeit durch die Bürger.

3.4.5. Der Ansatz der „Bürgernähe“

In den bisherigen Ausführungen der modernen öffentlichen Verwaltung wurde u.a. auch der Ansatz der Bürgernähe als eines von den Zielen des New Public Managements oder der Verwaltungsreform erwähnt.
Nach Neisser (1997)[233] können vier Dimensionen der bürgernahen Verwaltung unterschieden werden: erstens, die bürgerorientierten Programme, zweitens, eine bürgernahe (effiziente) Organisation, drittens, bürgerfreundliche Verfahren und viertens die bürgerorientierte Dienste.

Damit könnte auch verstanden werden, dass der Ansatz der Bürgernähe von einer Verwaltung spricht, welche die Bedürfnisse der Bürger erkennt. Somit sollte es die Aufgabe der Verwaltung sein, sich mehr auf die Wünsche ihrer Bürger einlassen. Bauer/Grether sind der Ansicht, dass sich der Staat durch die Verwaltungsreform mehr an ihre Bürger (Kunden) konzentrieren sollte und dass es in dieser Hinsicht ein effektives Managementkonzept angewendet werden sollte. Sie beschreiben dies mit dem Stichwort „Customer Relationsship Management (CRM)“. CRM ist ein zentrales Managementkonzept[234], welches für viele Unternehmen eine Managementmethode darstellt, nach welcher die Unternehmen „ die Kunden langfristig an sich binden …“.[235]

Die öffentliche Verwaltung bietet hier nicht die klassischen Beziehungen, die es in der Marktwirtschaft gibt. Dennoch kann man aus den Entwicklungen im öffentlichen Bereich gewisse Ähnlichkeiten mit der Privatwirtschaft beobachten, auch wenn sie am Markt eine Monopolstellung besitzt, und deswegen ist auch der Ansatz des CRM relevant, da sie den Verwaltungen ein „kundenorientiertes“ Denken[236] vermitteln könnte. Um dies zu erreichen, wird die Moderne Informations- und Kommunikationstechnologie verwendet. Zentrale Rolle in diesem Ansatz spielen Faktoren wie: Individualisierung des Leistungsangebotes und Wirtschaftlichkeit der Kundenbeziehungen.[237]

---

[233] *Heinrich Neisser 1997*: Verwaltung. In: Dachs et. al: Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik. 3., erweiterte und völlig neu bearbeitete Auflage. Wien: Manz. S. 156 ff.

[234] der aber bis jetzt im Bereich der öffentlichen Verwaltung praktisch nicht angewendet wird.

[235] Vgl. Buschor, 1998: S. 60

[236] Hierfür ist relevant, dass die Kommunikations- und Informationsbedürfnisse der Menschen gestiegen sind und dass sich die Kundenpräferenzen ändern, sowie die Märkte globalisiert werden.

[237] Buschor, 1998: S. 60 ff.

4. Elektronischer Akt

4.1. Vorbemerkungen

„Die sich immer verändernden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse verlangen eine ständige Änderung der Organisation und der Aufgaben des Staates“ schreibt Neisser (1997) in seinem Beitrag zur „Verwaltung“ in Österreich. Hier beschreibt er unter anderem die „dynamische Entwicklung“ der öffentlichen Verwaltung, die im Zusammenhang der „Reformprozesse“ als „Änderungsprozesse“ des Staates angesehen werden sollten. Dies wird durch die Verwaltungsreform impliziert, die sich „an Zielen des Staates“ orientieren soll. Sie bedeutet ein technisches und sektorales Problem und umfasst drei Ansätze: [238]

a. *Reduktiver* = Sparsamkeit in der Verwaltung und bei Ressourcen (personelle, sachliche, finanzielle)
b. *Qualitativer* = Steigerung der Leistungen, verbesserte Dienstleistung der Bürokratie (Bürgernähe)
c. *Demokratiepolitischer* = Verbesserung der Teilnahme/Partizipation des Bürgers am Verwaltungsgeschehen

So bedeutet der demokratiepolitische Ansatz in der Online-Zeit eine Nutzung der Internet-Dienste – im Einzelnen – auf die Verwaltung bezogen – des E-Governments. Unter IKT (Informations- und Kommunikationstechnologie) in diesem Zusammenhang versteht man die Nutzung des Intranets und Internets und anderer aus der technokratischen Ebene auf das „Elektronische“ bezogene Systeme oder Systeme die das World Wide Web, im weitestem und das Übertragungsprotokoll (HyperText Transfer Protocol – http – oder auch XML Protokoll wie beim elektronischen Akt) im Einzelnen vorsehen. So gesehen können einzelne Vorgänge in der wissensbasierten Welt des Internets zu mehr Bürgernähe beitragen. So schreiben Wimmer/Klischewski[239], dass der Schwerpunkt des wissensbasierten Prozessmanagements im Einsatzbereichen des E-Governments liegt.

Das international führende Management und- Technologieberatungsunternehmen Booz Allen Hamilton brachte 2002 ein Buch mit dem Titel „E-Government und der moderne Staat“ heraus, wo sie E-Government als „leistungsstarke Technologie für elektronisch

[238] Neisser, 1997: 159 ff.

[239] *Maria Wimmer/ Ralf Klischewski 2005:* Wissensbasiertes Prozessmanagement im E-Government: Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten. In: Ralf Klischewski/ Maria Wimmer: Wissensbasiertes Prozessmanagement im E-Government. S. 7 ff.

gestützte Verwaltungsabläufe“, die für den Bürger der „E-Society“ einen „hohen Komfort als auch Partizipation am öffentlichem Geschehen“ ermöglicht. Dabei stellt e-Government die „Vernetzung von Regierungsinstitutionen durch Datennetze“, wo Bürger als „Kunden“ und „Nachfrager“ von Dienstleistungen gesehen werden und die „Beamte oder Verwaltungsmitarbeiter“ als „Staatsdiener für Bürger und Gesellschaft.“[240]

Mit dem Einsatz der IKT wird zunehmend die Kommunikation nicht nur mit der näheren Umwelt leichter, sondern sie erleichtert und macht die Kommunikation in der staatlichen Verwaltung schneller. Mittels Emails können Anfragen von Bürgern schneller bearbeitet werden, Menschen (Postboten) müssen nicht mehr mit den Akten/Anfragen/etc. laufen – sie werden bequem auf dem elektronischen Weg weitergeleitet und bearbeitet. Der Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologie stellt für die Ämter und Behörden einen neuen Weg in der Verwaltung dar.

Die Anfragen der Bürger werden nicht mehr in Papierform bearbeitet, sondern der „Elektronische Akt“ ersetzt diesen, was wesentlich die interne Kommunikation mit den Einrichtungen (Abteilungen, Sektionen) des Bundesministeriums erleichtert. (Der Akt muss nur im ELAK System weitergeleitet werden). „ELAK“ im Bund erhielt kürzlich im Rahmen des „eEurope Awards“ 2005 die Auszeichnung „eGovernment Good Practice label“**.** Mit dem ELAK ist die österreichische Bundesverwaltung eine der modernsten und elektronisch durchgängigsten in ganz Europa.

Näher betrachtet habe ich mich mit dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (BM BWK)[241], wo es derzeit in etwa 980[242] Freigaben für den Zugrif zum ELAK gibt. In der gesamten Bundesverwaltung arbeiten an die 8.500 Mitarbeiter mit dem ELAK. Somit stellt „ELAK“ eines der größten und wichtigsten Projekte der Verwaltungsreform dar.

---

[240] Booz Allen Hamilton 2002: E-Government und der moderne Staat. Einstieg, Strategie und Umsetzung. F.A.Z. Institut. S. 19 ff.

[241] Mit 1. März 2007 wurde das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (BMBWK) aufgelöst. Die Agenden dieses Ressorts werden nun vom Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (BMUKK) und vom Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (BMWF) wahrgenommen.

[242] am 30.11. also vor der Teilung des Bundesministeriums; nach der Teilung (Information von Frau ADir. Schüller) gibt es in den einzelnen Ressort – also in BMUKK ca. 700 und in BMWF ca. 300 Freigaben für den ELAK. Auch hier muss erwähnt werden, dass für jede Freigabe eine Lizenz gekauft werden muss, genauso fallen auch monatliche Freigabekosten an.

4.2. Hintergrundinformationen zum elektronischen Akt (ELAK)

Eine allgemeine Definition für den elektronischen Akt zu finden, ist relativ schwer, da es sich um ein Projekt des E-Governments des Bundeskanzleramtes aus dem Jahr 2001 handelt, wo dieses Projekt bundesweit gestartet wurde.[243] Um überhaupt die Brillanz dieser auf Hypertext Basis funktionierenden Plattform[244] zu verstehen, ist es notwendig, in die Geschichte des Beamtentums in Österreich zu schauen. In diesem Zusammenhang muss man zuerst verstehen, dass die Papierakten aus der Notwendigkeit eingeführt wurden, da das Wesen der Bürokratie in der Donaumonarchie unübersichtlich war. Aus diesem Grund wurden in Österreich bedeutende Kanzleiordnungen eingeführt, welche die „ordnungsgemäße Bearbeitung von Geschäftsfällen" regelten, um mehr Kontrolle im großen Reich zu gewinnen. Demnächst behandle ich den Begriff der Kanzleiordnung und später widme ich mich der Einführung des elektronischen Aktes im Bund.

4.2.1. Kanzleiordnungen

Das Wort Kanzlei ist besonders vor allem wegen seiner Sprachanwendung und wird besonders im süddeutschen Sprachgebrauch gebraucht; es wird meist nur in Österreich und der Schweiz verwendet und bezeichnet ein Büro des Rechtsanwalts oder eine Dienststelle in einem Amt.[245] Das Wort Kanzleiordnung stammt aus den Wörtern Kanzlei und Ordnung und bedeutet „schriftlich niedergelegte, gesetzliche Regelung der Organisation (personeller Aufbau, Funktion und Dienstpflichten der verschiedenen Arten von Kanzleiverwandten) und des Geschäftsgangs einer Kanzlei, unter Umständen zugleich oder allein in der Form einer Gerichtsordnung Regelung des gerichtlichen Verfahrens einer Kanzlei, mitunter auch inhaltliche Beschränkung auf eine Kanzleitaxordnung; ursprünglich in die Hofordnungen einbezogen, begegnen Kanzleiordnungen als eigenständige Rechtsquellen (und wichtigste Erkenntnisquellen der Geschichte des Kanzleiwesens) vereinzelt im 15. Jahrhundert, in wachsender Zahl dann in fast allen deutschen Territorien seit dem 16. Jahrhundert, wobei die Ordnungen mehr oder weniger stark differenzieren und ins Einzelne gehen bei weitgehender Parallelität der Entwicklung in den einzelnen Territorien."[246]

---

[243] Elektronischer Akt. Siehe unter: http://www.cio.gv.at/elektronischerAkt/; Zugriff am 18. Juni 2007

[244] Diese Information stammt aus dem Interview mit Frau Adir. Schüller.

[245] Vgl. Duden

[246] Kanzleiordnung. Siehe unter: http://www.danielbruederle.de/~cd2/drw/e/ka/nzle/iord/nung/kanzleiordnung.htm; Zugriff am 17. Juni 2007

Man kann diese Information über die Bedeutung des Wortes Kanzleiordnung kurz fassen: Eine Kanzleiordnung regelt wie die Geschäftsfälle, die in einer Kanzlei auftreten, ordnungsmäßig bearbeitet werden sollten – somit ist sie eine Verwaltungsvorschrift.[247]

Diese Ordnung dient zum besseren Verständnis der Notwendigkeit des „ELAK", da sein Aufbau und Funktion in der so genannten „Kanzleiordnung" geregelt ist.[248] Zu diesem muss allerdings ein wenig die historische Entwicklung der bedeutenden Kanzleiordnungen in Österreich erwähnt werden. Historisch gesehen, wurde 1528 die Erste Kanzleiordnung in Österreich herausgegeben und ca. 1750 wurde von Maria Theresia die Maria Theresianische Kanzleiordnung herausgegeben, die bis 1973 galt und mit 1974 neu aufgelegt wurde. Diese regelten die „aufwendige Dokumentation" der auftretenden Geschäftsfälle in Papierform. Erst 1985 gab es einen Übergang zu elektronischen Dokumentationen, was mit dem ersten elektronischen Kanzleiinformationssystem geschehen ist. Fortgesetzt wurde dies 1992, wo eine neue Kanzleiordnung für Bundesministerien herausgegeben wurde. Erste dem ELAK ähnliche Systeme, die auf die elektronische Aktenverwaltung beruhten, sind 1997 aufgetreten. So kann man hier sagen, dass nach mehr als 200 Jahren Theresianischer Kanzleiordnung der elektronische Akt den Papierakt ersetzt hat.[249]

So gesehen ist eine Kanzleiordnung eine interne Verwaltungsverordnung, wobei auch die Anpassung der Vorschriften aufgrund der Einführung des ELAK notwendig war[250]: Hier wird unter anderem geregelt:

- „Deregulierung, Neustrukturierung und Reduktion der Paragraphen von 82 auf etwa 32 durch den Entfall vieler überkommener Vorschriften
- Logischer Aufbau der Kanzleiordnung auf der Basis der Grundsätze der elektronischen Geschäftsfall-Erledigung
- Anpassung der Kanzleiordnung wegen der geänderten Bestimmungen des AVG, ZustellG und des Archivgesetzes
- Elektronische Erfassung von Anbringen im ELAK (vgl. § 13 Abs. 9 AVG)
- Regelung zu elektronischen Unterschriften (vgl. § 14 Abs.8 AVG)

---

[247] Siehe unter: http://www.monitor.co.at/monitor/398/story/e_akt.html, Zugriff am 15. Juni 2007

[248] genau in der Büroordnung herausgegeben vom Bundeskanzleramt im Jahr 2004.

[249] ELAK im Bund: Siehe unter: http://www.elakimbund.at/download/ELAK-Kurzinfo.pdf; Zugriff am 17. Juni 2007

[250] E-Government Broschüre. Siehe unter: http://www.cio.gv.at/service/brochures/e-Gov_Broschuere.pdf; Zugriff am 18. Juni 2007

- Elektronische Akteneinsicht (vgl. § 17 Abs.1 AVG)
- Aufbewahren bzw. Vernichten von Eingangsstücken bei elektronischer Abbildung, sowie den Regelungen zum Löschen von elektronischen Akten (Archivgesetz, ArchivVO)
- Elektronische Zustellung bzw. Bereithaltung (§ 17a Zustellgesetz)

4.2.2. Organisationshandbuch

„Im Teilprojekt Organisation und Rollout wurde ein Organisationshandbuch erstellt, welches die Benutzer an die Arbeit (mit dem ELAK) heranführen soll.“[251]

Unter Organisationshandbuch im Allgemeinen versteht man eine Reihe von organisatorischen Tatbeständen, die für die Arbeitserfüllung erforderlich sind (z.B. Verzeichnis der Ressourcen, interne und externe Informationsquellen, Regelungen für Urlaub, Dienstreisen, etc.)[252]

„Organisationshandbuch ist als Bindeglied zwischen ELAK-System, Schulungen, Vorschriften (z.B. Kanzleiordnung) und soll den optimalen Einsatz bei der täglichen Arbeit unterstützen. Weiters stellt es einen umfangreichen Leitfaden durch die Beigabe von Arbeitsmaterial für die Einführungsarbeiten – insbesondere im organisatorischen Bereich – dar und deckt den gesamten Prozess, von der Vorbereitungsarbeit bis hin zur Rolloutorganisation, ab.“[253]

In der Einleitung zum Organisationshandbuch (das am 12. Mai 2004 herausgegeben wurde), steht: „Es beschreibt die Ablauf- und Aufbau-Organisation und soll die Zusammenhänge und Arbeitsweisen mit dem ELAK-System erklären.“ Es wird explizit darauf hingewiesen, dass es kein Ersatz „für das Benutzerhandbuch des ELAK-Systems noch diesbezügliche Bedienungsanleitung oder Schulungsunterlage“ ist.[254]

Organisationshandbuch ist im Zusammenhang mit ELAK deswegen wichtig, da er andere Abläufe erlaubt, wie der bisherige „alte“ Papierakt. ELAK erlaubt so genannte Parallelitäten –

---

[251] Elektronischer Akt. Siehe unter: http://www.cio.gv.at/elektronischerAkt/; Zugriff am 18. Juni 2007.

[252] Organisationshandbuch. Siehe unter: http://www.qrst.de/wiki/organisationshandbuch.html; Zugriff am 18. Juni 2007.

[253] Elektronischer Akt. Siehe unter: http://www.cio.gv.at/elektronischerAkt/; Zugriff am 18. Juni 2007.

[254] Organisationshandbuch. Version 3.0. 12. Mai 2004. Siehe unter: http://www.elakimbund.at/download/ELAK-ORG-HB-Bund%20V30.pdf; Zugriff am 18. Juni 2007.

d.h. ein Akt dieser Art kann auch an mehrere Personen vorgeschrieben werden, welche mit diesem zwar nicht arbeiten dürfen, sondern sie können sich diesen Akt anschauen und eventuelle Aktenvermerke vornehmen. Somit kann die „Vorinformation“ aus dem gesamten Geschäftsprozess geholt werden – und dies verkürzt dann die tatsächliche Bearbeitungszeit des Aktes. Dies war früher nicht möglich gewesen, da nur eine Person den Akt in den Händen halten konnte – und dass der Akt manchmal monatelang bei einer Stelle (bei einer Person) gelegen ist, muss hier nicht gesondert hervorgehoben werden.

4.2.3. Besonderheiten elektronischer Aktenführung

Besonderheiten elektronischer Aktenführung werden im 5. Abschnitt des E-Government-Gesetzes geregelt. Mit diesem Gesetz wurden Kriterien für den elektronischen Akt geschaffen, wie diese geführt werden sollten und es wurde rechtlich abgesichert, was die Amtssignatur, die Ausdrücke und deren Beweiskraft, sowie die Vorlage der elektronischen Akten anbelangt. In diesem Sinne versteht man gemäß dem Gesetz folgende Besonderheiten elektronischer Aktenführung:

a. Amtssignatur ist elektronische Signatur im Sinne des Signaturgesetzes; ihre Besonderheit wird im Signaturzertifikat ausgewiesen. Sie dient der erleichterten Erkennbarkeit der Herkunft eines Dokumentes von einer Behörde
b. Beweiskraft von Ausdrucken – auf Papier ausgedruckte elektronische Dokumente von Behörden haben die Vermutung der Echtheit für sich, wenn das Dokument mit einer Amtssignatur signiert ist und die Überprüfbarkeit der Signatur auch in der ausgedruckten Form durch Rückführbarkeit in das elektronische Dokument gegeben ist.
c. Vorlage elektronischer Akten – soweit Akten elektronisch erzeugt wurden, müssen diese im Original (also elektronisch) vorgelegt werden.

4.2.4. Büroordnung 2004

Gesetzliche Grundlage für die Büroordnung 2004 bildet § 12 Bundesministeriengesetz (BMG). Diese schreibt vor: „Die formale Behandlung der von den Bundesministerien zu besorgenden Geschäfte ist in einer für alle Bundesministerien einheitlichen Kanzleiordnung festzulegen.“[255] Im Vorwort der Büroordnung steht eine kurze Darstellung, was diese bietet und warum es notwendig gewesen ist, eine solche Regelung zu fassen. Geschehen ist dies vor

[255] Vgl. Bundesministeriengesetz 1986. Bundesgesetz über die Zahl, den Wirkungsbereich und die Einrichtung der Bundesministerien (Bundesministeriengesetz 1986 – BMG). Siehe unter: http://bka.gv.at/Docs/2005/9/30/BMG.doc; Zugriff am 18. Juni 2007

allem wegen der Veränderung der „Aufgaben, Arbeitsweisen und Abläufe in der öffentlichen Verwaltung“ hauptsächlich „die flächendeckende Einführung des elektronischen Aktes in der Bundesverwaltung“ war der Ansatz, der für solch „eine Änderung der geltenden Regeln für die Aktenbearbeitung notwendig“ war. Somit stellt die Büroordnung 2004 eine gesetzliche Grundlage für Arbeit mit ELAK, die u.a. die Behandlung physischer Geschäftsstücke (Papierakten, Wertgegenstände, Medienbruch), sowie Aufbewahrung der Akten. Diese „neue“ Büroordnung geht von der „konventionellen Aktenverarbeitung“ ab – somit endet „auch die über 200 Jahre währende Ära der unter Maria Theresia eingeführten Kanzleiordnung“. Notwendigkeit der Einführung der neuen Büroordnung liegt in der gesamten Bundesverwaltung für den Aktenlauf und die Formalitäten des Umgangs mit den Akten den neuen Stand anzupassen. Die zentralen Gedanken der neuen Büroordnung sind:

a. Der Entfall von überholten und entbehrlichen Vorschriften, was zu einer Reduktion von 82 auf 33 Paragraphen führte
b. Der logische Aufbau auf der Basis der elektronischen Geschäftserledigung
c. Die Anpassung an neue Bestimmungen des AVG, des ZustellG, des E-Government-Gesetzes und des Archivgesetzes wie etwa die elektronische Erfassung von Anbringern, die elektronische Unterschrift, die elektronische Akteneinsicht und die elektronische Zustellung bzw. Bereithaltung.
d. Rasche Erledigung von Aufgaben

Ziele der Büroordnung 2004 können kurz folgend dargestellt werden:

- Deregulierung und Reaktion auf Bestimmungen des AVG und ZustellG
  - Reduktion der Paragraphen von 82 auf 33,
  - Entfall alter Bestimmungen und Aufnahme neuer Regelungen z.B. Entfall des Referatsbogen, Notwendigkeit des Scannen etc.
- Umkehr des logischen Aufbaus der BO
  - elektronische Geschäftsfallbehandlung steht im Mittelpunkt
  - Behandlung von Geschäftsfällen in Papier sind Ausnahmen
- Vereinfachter Aufbau und bessere Lesbarkeit der Büroordnung
  - Wegfall der Hauptstücke; 9 Abschnitte
  - Einfache verständliche Formulierungen, wenige Verweise
- Umsetzung der organisatorischen Vorgaben
  - ELAK = Original
  - Geschäftsfallführung im ELAK
  - Eingangsstücke sind elektronisch abgebildet, Beweiskraft wie Original
  - Elektronische Unterschrift
  - Elektronische Weiterleitung
  - Elektronische Ablage
  - Elektronischer Einsichtsverkehr und Suche
  - Elektronische Regelung zu den Kanzleiaufgaben (zuteilen, registrieren, protokollieren, scannen, abfertigen)

Abbildung 11: Ziele der Büroordnung (vgl. BKA 2004)

4.2.5. ELAK. Geschäftsfälle und Anbringen

Der elektronische Akt, kurz ELAK, ist ein Daten- und Aktenverwaltungssystem, mit dem die aufgetretenen Geschäftsfälle in elektronischer Form mittels einer Hypertext Plattform begonnen, bearbeitet und ausgewertet werden.[256]

ELAK-System ist ein Informationstechnologiesystem für die vollelektronische prozessorientierte Abwicklung von Geschäftsfällen, die aufgrund von Anbringen verschiedener Art entstanden sind. Somit ist mit ELAK auch eine neue Art des Wissensmanagement geschaffen worden.

„Der elektronische Akt (ELAK) liefert mit dem Zugang über Internet die Grundlage für eine transaktionsorientierte, elektronische Verfahrensabwicklung.“[257]

„Geschäftsfälle sind alle im Bereich eines Bundesministeriums auftretenden Ereignisse, die zu einem nach innen oder nach außen gerichteten Verwaltungshandeln führen.“ Geschäftsfälle müssen auch im Zusammenhang der Bürger gesehen werden – vor allem „im direkten elektronischen Dialog“[258], der den Bürger durch verschiedene Services der sich immer mehr verbreitenden E-Government Portalen (wie Finanz Online, etc.)[259], wo Bürger als „Kunden“ betrachtet werden können, deren Geschäftfälle durch Online IKT Services bearbeitet werden. Dann kann auch von Anbringen, bzw. Anfragen der Bürger geredet werden.
„Anbringen sind Anträge, Gesuche, Anzeigen, Beschwerden und sonstigen Mitteilungen, die bei einem Bundesministerium schriftlich, mündlich oder telefonisch eingebracht werden/wurden, und einer Erledigung bedürfen.“

---

[256] Zu diesem siehe auch später den Kapitel: Funktionsweise von ELAK

[257] E-Government Broschüre. Siehe unter: http://www.cio.gv.at/service/brochures/e-Gov_Broschuere.pdf; Zugriff am 18. Juni 2007

[258] E-Government Broschüre. Siehe unter: http://www.cio.gv.at/service/brochures/e-Gov_Broschuere.pdf; Zugriff am 18. Juni 2007

[259] Hier müssen vor allem auch Online Informationen erwähnt werden. Seit der Geburtsstunde des Internets bietet dieser eine breite Skala an Informationen, die bequem von zu Hause per Mausklick auf dem Bildschirm angeschaut werden können. Es sind Informationen, die mittlerweile alle Sphären des normalen „live“ Lebens abdecken – so kann man zum Beispiel online spielen, einkaufen, Firmenseiten anschauen, etc. Also betreffend der allen Sphären des Privaten und Geschäftslebens, etc. So wird dieser Service auch von der öffentlichen Verwaltung angeboten, die eine Vielzahl von online Informationen bietet, die man früher nur bei einem Amt – wie Amtsgebäude erhalten hat. Der Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologie verkürzt in diesem Sinne den Amtsweg. Auf diese Weise war es auch mir möglich Informationen über den Elektronischen Akt für diesen Beitrag zu finden. Siehe die Vielzahl der Internetquellen im Literaturverzeichnis. Hierbei muss erwähnt werden, dass diese Informationen, die von öffentlichen Organen zur Verfügung gestellt werden, offizielle Informationen sind – so wird eine zusätzliche Einrichtung geschaffen, die zum Bürger hinführt (Stichwort: „mehr Bürgernähe“)

„Bundesgesetz über Regelungen zur Erleichterung des elektronischen Verkehrs mit öffentlichen Stellen“ (in Kurzform: E-Government Gesetz) dient der Förderung rechtserheblicher elektronischer Kommunikation. Der elektronische Verkehr mit öffentlichen Stellen soll unter Berücksichtigung grundsätzlicher Wahlfreiheit zwischen Kommunikationsarten für Anbringen an diese Stellen durch den Einsatz der IKT erleichtert werden.[260] Es wird hier näher ausgeführt, was man im Falle der Gefahr (die mit technischen Mitteln verbunden sind) zu machen hat.

4.2.6. Einführung des elektronischen Aktes in den Bundesministerien

Bundesregierung hatte in ihrem Regierungsprogramm 2000 festgelegt, den elektronischen Akt (ELAK) in den Bundesministerien bis zum Jahr 2003 einzuführen. Mit Ministervortrag vom 6. Juni 2001 wurde eine Neustrukturierung der IT-Strategie des Bundes und die Schaffung eines IKT-Boards beschlossen und dabei das Projekt ELAK explizit als eine wesentliche Koordinationsaufgabe genannt. In diesem wurde ein Vorschlag zur Vorgangsweise und zur Organisationsstruktur des Projektes entwickelt, wobei das Gesamtprojekt mit seinen Teilschritten vom IKT-Board gesteuert wird, in dem alle Bundesministerien vertreten sind. Leitung des Projektes: Bundeskanzleramt. Das Ziel des Projektes war:

d. Der ELAK im Bund soll bis zum Jahr 2003 umgesetzt werden
e. Das Arbeitsprogramm sieht den flächendeckenden ELAK-Einsatz in allen Ressorts bis September 2004 vor.
f. Der ELAK soll den Papierakt als Original ablösen.
g. Der Einsichts- und Schriftverkehr zwischen Ressorts soll weitgehend auf elektronischem Wege stattfinden.
h. Der ELAK soll mit einer möglichst weit verbreiteten Standartsoftware umgesetzt werden

Eine Ausweitung auf nachgeordnete Dienstellen muss konzeptionell möglich sein, ist aber nicht Gegenstand des Projektes.
Derzeit halten sich die Ministerien bedeckt über die Umsetzung dieses Konzeptes. Man kann nur dazu anmerken, dass die von dem Bundeskanzleramt gesetzten Ziele über das Projekt ELAK weitgehend durchgeführt wurde. In diesem Zusammenhang kann auch auf die von

[260] Vgl. Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. Ausgegeben am 27. Februar 2004. Siehe unter: http://www.abg.at/dynamisch/betriebsmittel/files/DMVO%202004.pdf; Zugriff am 18. Juni 2007

Robert Garhofer[261] erstellte Skizze verwiesen werden. Vgl. dazu Abbildung 12 und Abbildung 13.

Umsetzungs-konzepte	Ziele Benutzer-sicht	Ziele IT-Strategisch	Ziele IT-Entwick-lungstechnisch	Kosten, Aufwand
FA mit ELAK-Funktionen	✓✓	✗✗	✗	↑↑
ELAK mit FA-Erweiterungen	✓✓	✗✗	✗	↑↑
ELAK mit Standard-Schnittstellen	✓	✓✓	✓	↓
EDIAKT	✗	✓✓	✓✓	↓↓
ELAK-Transaktionen	✓	✓✓	✓✓	↓↓
Kopplung ELAK-FA über Adapter	✓✓	✓	✓✓	↑

Abbildung 12: Konzepte, Ziele und Umsetzungsstand von ELAK (nach Robert Garhofer)

Umsetzungs-konzepte	Ziele Benutzer-sicht	Ziele IT-Strategisch	Ziele IT-Entwicklungs-technisch	Kosten, Aufwand
FA mit ELAK-Funktionen	- ELAK Funktionen unterschiedlich	- Kein (einheitlicher) ELAK	- Funktionalität wird mehrfach implementiert	- Sehr aufwändig (pro FA hoch)
ELAK mit FA-Erweiterungen	- Möglichst wenig spezielle Erweiterungen	- Versionswechsel	- Komplex - Testaufwand bei Versionswechsel	- Hoher laufender Aufwand (bei Versionswechsel)
ELAK mit Standard-Schnittstellen	- Funktionalität eingeschränkt (abh. von Schnittstelle)		- Funktionen nur teilweise gekapselt	+ geringer Aufwand
EDIAKT	- Nur (asynchrone) Datenübergabe	-	-	+ geringer Aufwand (EDIAKT-Implementierung in FA)
ELAK-Transaktionen	- Nur (asynchrone) Datenübergabe	-	-	- + geringer Aufwand (Implementierung in FA)
Kopplung ELAK-FA über Adapter	-	- Standardschnitt-stellen werden nicht verwendet	-	+ Einmal-Aufwand

Abbildung 13: Konzepte, Ziele und Umsetzungsstand von ELAK (nach Robert Garhofer)

[261] Siehe unter: http://e-government.adv.at/2007/pdf//Garhofer_Integration-ELAK_20070525.pdf; Zugriff am 22. Dezember 2007.

4.3. Funktionsweise von ELAK unter Besonderheit der Teilung der Bundesministerien

4.3.1. Vorbemerkungen

Bis jetzt wurde besprochen, was der elektronische Akt ist und welche Neuerungen im Sektor der öffentlichen Verwaltung er mit sich bringt. Eines ist klar: durch ELAK entsteht eine gewisse „Unabhängigkeit von Zeit und Ort beim Zugriff auf Geschäftsfälle und Dokumente". So können Akten schneller gefunden werden, und Recherchen werden effizienter. Schritte, die bis jetzt in Papierakten notwendig waren (wie z.B. Weiterleitung, Terminevidenz, Ablage, etc.) werden im ELAK automatisch gemacht.

Die Monopolstellung der Firma Fabasoft „eGov-Suite" realisiert Digitale Geschäftsprozesse in der öffentlichen Verwaltung. Sie hat die Ausschreibung des Bundeskanzleramtes gewonnen und seitdem wird der ELAK im Bund in den Bundesministerien also im Sektor der öffentlichen Verwaltung verwendet.

„Der „Elektronische Akt" (ELAK) ist ein Kernstück der E-Government-Initiative Österreichs zur Qualifizierung und Beschleunigung der Service-Leistungen in der gesamten Bundesverwaltung und wird in 14 Bundesministerien zum Einsatz gebracht (ca. 8.500 Arbeitsplätze)."[262]

Es handelt sich jedoch um ein komplexes System – wenn ein Fehler im System auftritt, ist es sehr kompliziert, dieses Problem zu beseitigen. Dazu gibt es Fachleute beim Betreiber (Firma Fabasoft), die fachlich das System betreuen. Der Support des Systems ist jedoch aufgrund seiner Komplexität sehr schwierig. Österreichweit ist dieser von ihrem Betreiber abhängig[263]:

- im Bund ist es die Firma Fallmann Bauernfeind Software (kurz Fabasoft)
- auf der Landesverteidigung gibt es ein anderes System von der Firma Compaq
- auf den Bundesschulen wird der sog. Visual Desktop von der Firma Intercom verwendet.

4.3.2. Teilung der Bundesministerien und Umgang mit Informationen politischer Büros

Besonders aufgrund der Teilung des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur ist es zu Schwierigkeiten des ELAK Systems gekommen.

Bereits schon auf der alten Homepage des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur findet man den Hinweis dass sich das BMBWK mit 1. März 2007 aufgelöst hat und die

[262] Referenzen. ELAK im Bund. Siehe unter: http://www.root.at/cms/E-Government/CaseStudies/ReferenzeGovELAK.htm; Zugriff am 18. Juni 2007

[263] Informationen stammen aus dem Gespräch mit Frau ADir. Schüller.

Agenden dieses Ressort nun mehr vom Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (BMUKK) und vom Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (BMWF) wahrgenommen werden.

Warum dies so ist, verriet mir Frau Amtsdirektorin Schüller in einem Interview am 6. Juni 2007. ELAK wurde massiv betroffen, weil die bundesweite Ebene auf einem Mandantensystem beruht. Das heißt, dass die Benutzer (Bedienstete), die auf das bereits bestehende Mandantensystem (welches die Administratoren betreuen) in dieses „migriert" werden müssen – dies führt das BRZ aus. Es geht dabei um einen Transport der Organisationseinheiten und Benutzer in eine Hierarchie – wo diese richtig untergeordnet werden müssen. Theoretisch hat jedes Ressort ein eigenes Mandantensystem; praktisch schaut es dann so aus, dass die Benutzer in dem „alten" Mandantensystem (BMBWK) geblieben sind und dazu wurden nur zwei Hierarchien aufgebaut – zwei Hierarchiebäume und deswegen wird ELAK von der Administrationssektion V/1c für beide Ressorts betreut. Mit der „Umschichtung" der Hierarchien ist des Weiteren auch die Rollenverteilung im ELAK betroffen.

Dies ist vor allem deswegen so, weil gewisse Komponenten im ELAK fehlen, die es ermöglichen würden, die durchgeführte Teilung des Bundesministeriums „zu überwinden". Hier wird immer noch daran von der Administrationssektion V/1c gearbeitet. Dies geschieht jedoch nicht alleine durch diese. Die Hilfe von Bundesrechenzentrum (BRZ) ist nötig, da sie sich als Hauptauftraggeber, gewisse administrative beibehalten hat, die durch Ressort-Administration nicht durchgeführt werden können. Administratoren der BMUKK-BMWF, steuern den ELAK bzw. Zugriffsberechtigungen durch Hierarchien und Benutzer-Rollenvergabe. Alle Objekte im ELAK sind bezüglich Zugriffsberechtigungen automatisch durch ACLs[264] gesteuert. Es ist also ein Zusammenspiel zwischen Hierarchie, Rolle und ACL des Geschäftsobjektes. Schematisch kann dies anhand der Abbildung 14 folgend dargestellt werden.

[264] ACL ist ein zusätzliches Komponente, anhand deren die Rollenverteilung ermöglich wird – es bedeutet, wer auf den Akt einen Zugriff in einer Abteilung hat – wer im Workflow Prozess beteiligt ist. ACL ist eine Art der Berechtigungssteuerung, die im Falle eines Aktes vom Stadium des Aktes abhängt – ist dieser in Bearbeitung, darf er vollständig bearbeitet/geändert werden; neue Objekte können hinzugefügt werden. Ist ein Akt bereits abgefertigt (Erledigung wurde an Empfänger versendet), so ist der Akt lesend; bestehende Beilagen des Aktes können nur mehr gelesen werden, neue Objekte können hinzugefügt werden. Diese Informationen stammen aus dem Interview mit Frau ADir. Schüller.

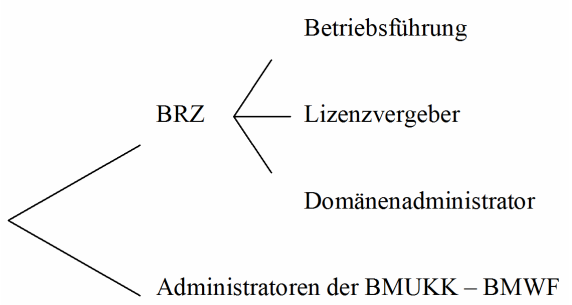

Abbildung 14: Darstellung der administrativen Tätigkeit bei den aufgetretenen Problemen des ELAK-Systems, eigene Darstellung

Was dies in Praxis heißt wird folgend beschrieben: Durch die Teilung des Bundesministeriums hat BMUKK Ressort Kunst vom Bundeskanzleramt dazu bekommen. Dies heißt, dass alle Akten, die im Bundeskanzleramt vor 11. Jänner 2007 geschahen, sind in die „Hände" des BMUKK gekommen, da sie ab diesem Zeitpunkt rechtlich gesehen der Besitzer dieser Dokumente sind. Da dies alles aber in elektronischer Form im ELAK passiert, ist es immer noch schwierig von ihrem Besitz gebrauch zu machen. Dies hängt vor allem mit den fehlenden ACL Komponenten zusammen.

Die Teilung der Ministerien hat veranlasst, dass die Akten zum Teil automatisch mitgehen – es passieren also nur Umbenennungen der Fachbereiche. Im Akt selbst gibt es Zeiger auf die Benutzer bzw. Fachbereiche, die Zugriff auf diesen haben. Wird ein betroffener Fachbereich also nur umbenannt, bleiben die Zugriffsberechtigungen automatisch bestehen. Schwieriger schaut es bei den Akten, wo die Agenden an einen anderen Fachbereich übergeben wurden. (Stichwort: fehlende ACL). Auf meine Frage, ob die Akten auf diese Weise verschwinden könnten, hat mir ADir Schüller geantwortet, dass dies ein Tabu ist. „Für das Verschwinden von Akten gibt es keine Möglichkeit. Dies wird auch elektronisch gesichert."[265] Jedoch stellt sich dabei von meiner Seite die Frage mehr auch um das „Löschen von Akten" möglich wäre. Man muss dabei bedenken, dass es sich um zwei komplett verschiedene Ressorts handelt. Die BMBWK (mit Bundesministerin Gehrer, also in ÖVP Händen) – geteilt in BMUKK (mit Bundesministerin Schmied, in SPÖ Händen) und BMWF (mit Bundesminister Hahn, in ÖVP Händen). Genauso betroffen wurde auch das Bundeskanzleramt, was das Colour betrifft. Es stellt sich dabei also die Frage der Archivierung? Löschung? von Akten? Archivierung des Schriftguts politischer Büros bei Ministerwechsel wird von Betriebsführung durchgeführt. Die Vorgehensweise wurde von den

[265] Diese Informationen stammen aus dem Interview mit Frau ADir. Schüller.

Ressorts auf Basis der Gesetzeslage spezifiziert. Ressort muss für die Abfrage zustimmen. Laut Gesetz müssen die Daten politischer Büros, die nicht aktenmäßig erledigt wurden und auch nur dem Ministerbüro selbst vorgeschrieben waren, aus dem ELAK exportiert, auf Datenträger archiviert und versiegelt dem Österreichischen Staatsarchiv übergeben werden. Dort werden die Datenträger für 25 Jahre aufbewahrt.[266] ELAK Akten, die auf Basis von Kabinettsbriefen (Eingangsstücke des Ministerbüros) erzeugt wurden, dürfen auch nach Ministerwechsel nicht gelöscht oder archiviert werden. Sie werden dem neuen Kabinett auf normalem Wege vorgeschrieben und somit zur Kenntnis gebracht.
Akten dürfen generell nicht gelöscht werden, es gibt auch keine Funktion dafür. Natürlich gibt es Fälle, in denen eine weitere Bearbeitung eines Aktes hinfällig wird. In diesem Fall ist aber eine Unterschrift zu setzen. Dabei gibt es zwei Möglichkeiten, wie man dies tun kann[267]:

- Stornieren: Wird angewendet, wenn eine Bearbeitung vor einer Genehmigung hinfällig wird. Der Akt samt Beilagen wird als storniert gekennzeichnet (rotes „X“ über dem Aktensymbol), die Inhalte sind nur mehr lesend zu öffnen, der Aktenlauf wird eingefroren.
- Cessieren: Wird angewendet, wenn eine weitere Bearbeitung nach der Genehmigung des Aktes hinfällig wird. Der Akt samt Beilagen wird als „cessiert“ gekennzeichnet (rotes „X“ über dem Aktensymbol), die Inhalte sind nur mehr lesend zu öffnen, der Aktenlauf wird eingefroren.

Dies bedeutet, dass die Akten, die eigentlich im Besitz des BMUKK sind, sind zentral gespeichert auf den Servern im BRZ. Hier muss wieder auf die ACLs hingewiesen werden. Jedes Objekt (egal ob Geschäftsobjekt oder Objekte der Aufbauorganisation, wie z.B. Benutzer und Organisationseinheiten) sind mit einer ACL hinterlegt. Diese steuert Bezug nehmend auf Administratoren, dass die Rolle eines Administrators auf alle Objekte im eigenen Mandanten Zugriff hat und diverse administrative Änderungen vornehmen kann. Wäre die ACL so gesteuert, dass ein Administrator auf alle Objekte bundesweit Zugriff hätte, könnten theoretisch auch administrative Änderungen in anderen Mandanten vorgenommen werden. Dies ist rechtlich natürlich nicht zulässig. Es dürfen nicht einmal Akten aus anderen

[266] Bundesarchivgesetz regelt, wie mit Informationen der politischen Büros (in ELAK) umgegangen werden muss. Jedoch ein offizielles Konzept zur Archivierung der Akten, die in elektronischer Form vorhanden sind, gibt es derzeit nicht. Sämtliche Geschäftsobjekte sind im ELAK vorhanden. Das Bundesarchivgesetz regelt auch die notwendige Aufbewahrungsfrist von Akten (direkt im ELAK, also vor einer Archivierung). Zum Teil gibt es hier auch „eigene“ Regeln der einzelnen Ressorts. So hat das Ressort BMUKK-BMWF eine Mindestfrist von 10 Jahren. Da das Ressort Ende 2004 mit ELAK ausgestattet wurde, wird dieses Thema für sie erst 2014 relevant. Diese Informationen stammen aus dem Interview mit Frau ADir. Schüller.

[267] Die Informationen stammen aus dem Interview mit Frau ADir. Schüller.

Ressorts gelesen werden, wenn man nicht im Aktenlauf vorgeschrieben ist. Daher gibt es diesen Schutz. Aus diesem Grund wurde eine Änderung in den Geschäftsobjekten beauftragt: Es wurde vom Produkthersteller im März ein zusätzliches Attribut eingebaut sog. „berechtigte Mandanten“. Dieses Attribut wird künftig im Zuge einer Verschiebung von Agenden in ein anderes Ressort durch die Betriebsführung des ELAK (BRZ) automatisch mit dem neuen Mandanten befüllt. Im Falle der bereits erfolgten Verschiebung wird dieses Attribut im Nachhinein befüllt. Sobald also ein Mandant in den bestehenden Geschäftsobjekten eingetragen ist, werden ihn die Administratoren auch finden und administrativ bearbeiten können.[268]

BKA	BMUKK
Geschäftsobjekt KUNST Haben keinen Zugriff mehr auf die bestehenden Geschäftsobjekte der Kunst, obwohl die Akte physisch im BKA liegen. Im BKA besteht nur dann Zugriff, wenn in einem Akt jemand (vor 11.Jänner 2007) aus dem BKA vorgeschrieben war (z.B. Kabinett des BKA, wenn die Kabinettmitarbeiter zurück an ihre Posten zurückkehren).	Geschäftsobjekt KUNST Die Sektion selbst hat Zugriff auf die Akte, die im BKA-Mandanten entstanden sind (weil sie Eigentümer dieser ist und natürlich auch im Aktenlauf beteiligt waren) und auch auf die neuen Akten im BMUKK. Die Ressortleitung hat auf beides Zugriff, da sie der Kunst hierarchisch übergeordnet sind. Die Ressort-Administration hat dzt. nur Zugriff auf neue Akte im BMUKK-Mandanten (aufgrund der fehlenden ACL Komponente).

Abbildung 15: Darstellung des aufgetretenen Problems im Bereich des BMUKK

Interessierten Leser wird es in dieser Hinsicht auch die tatsächliche Arbeit mit dem elektronischen Akt anregen. Für die interne Arbeit des Beamten mit den elektronischen Akten wurde eine interne Verlinkung auf dem Desktop des ELAK Benutzers platziert, durch welche es ermöglicht wird, in diese Plattform einzusteigen und die Akten zu bearbeiten.
Die Teilung des Ministeriums BMWF veranlasste auch die Änderung des Links für die Arbeit mit dem ELAK aus der internen Sicht. Durch die Teilung des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung in Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (BMUKK) und Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (BMWF), läuft die interne ELAK Plattform unter dem Link vom BMUKK[269], wo sich der ELAK Benutzer, je nach Ministerium für die weitere Arbeit mit dem ELAK entscheiden kann.

[268] Um dies besser verstehen zu können, siehe auch Abbildung 15

[269] Der vorige Link von BMWF (http://bmbwk.elak.gv.at/fsc), wo der ELAK Benutzer vor der Teilung des Ministeriums eingestiegen ist, wurde ausgeschalten und es funktioniert im Intranet der Ministerien BMUKK und BMWF nunmehr der Link: http://bmukk-bmwf.elak.gv.at/fsc.

4.3.3. Realität der Arbeit mit ELAK nach der Teilung der Bundesministerien

Die Bedienstete sehen keine Probleme – da es für diese neue Hierarchien gemacht wurden und diese nur neu untergeordnet wurden (und arbeiten nur unter einem anderem URL, da jeder Mandant eigene URL hat). Sie können also wie bis jetzt mit Benutzernamen und Passwort einsteigen. Die ganze Situation schaut jedoch ein bisschen komplizierter für die Administratoren, die den ELAK im zuständigen Ressort betreuen. Administratoren haben administrative Rechte auf Akten in Sektionen, die neu entstanden sind – durch Zuwanderung der Kunst zu BMUKK (vorher im BKA), können Administratoren die Akten (die physisch in BKA sind) nicht finden – und aus diesem Grund – arbeiten sie mit der Administration der BKA eng zusammen. Damit dieser Zugriff künftig möglich ist, wird die Betriebsführung des ELAK (BRZ) ein Update auf die betreffenden bestehenden Geschäftsobjekte durchführen (der Mandant BMUKK-BMWF wird als berechtigt eingetragen).
Mit derartigen Massenupdates wird die ARGE ELAK beauftragt. Diese ist ein Konsortium aus

- BRZ (Bundesrechenzentrum) als Hauptauftragnehmer
- FABASOFT – als Produkthersteller und Produktentwickler, weil sie gewisse Softwarekomponente zusätzlich liefern können, die den Administrationen an sich nicht möglich sind. So z.B. hängt dies auch mit den neuen ACLs zusammen . Anhand dieser können nur bestimmte Vorgaben geändert werden.
- IBM – hardwaremäßige Ausstattung im BRZ (z.B. Server für ELAK)[270]

4.3.4. Wie ein ELAK Akt aus den Bürgeranfragen entsteht – ein Geschäftsprozessmodell

Nun steht die Frage offen, wie aus den Bürgeranfragen ein elektronischer Akt erzeugt wird. Die Abbildung 16 stellt diese Vorgehensweise mittels des Geschäftsprozessmodellierungs-Toolkit ADONIS dar und kann folgend erklärt werden[271]:
Bürger stellen Anfragen an das Ministerium: diese unterscheiden sich in 3 Arten:

1. Anfragen an den Minister – hier wird auf dem Kuvert, das auf dem postalischem Weg an das Ministerium eingelangt ist, vom Bürger selbst gekennzeichnet, dass sich die Anfrage an den Minister richtet.

[270] Diese Informationen stammen aus dem Interview mit Frau ADir. Schüller

[271] Ebd.

2. Anfragen an die Fachabteilungen – haben die Bürger schon Kontakt mit dem Ministerium gehabt, werden sie ihre Anfragen an die Fachabteilungen schicken und hoffen auf rasche Erledigung und positives Ergebnis ihrer Anfrage.
3. Anfragen an das Ministerium passieren dann, wenn sich der Bürger nicht sicher ist, an wen er die Anfrage richten sollte.

Anfragen landen in der Post-Einlaufstelle des Ministeriums und werden sicherheitstechnisch Überprüft. Post wird zugeordnet – entweder an Ministerium, Fachabteilung oder den Minister. Abhängig davon, an wen die Post zugeordnet wurde, passiert der nächste Schritt. In Kürze wird der Geschäftsprozess der Bürgeranfragen an das Ministerium erläutert:

(1) Handelt es sich um eine Anfrage an das Ministerium, wird der Brief in der Einlaufstelle geöffnet, Inhalt des Briefes wird kurz gesichtet und eine Fachabteilung wird gesucht. Wurde eine Übereinstimmung mit einer Fachabteilung gefunden, so wird der Brief der Fachabteilung zugeordnet und der weitere Prozess läuft „normal“ – als ob es keine Zwischenstelle gäbe. (Siehe zu weiterem Verlauf die Entscheidung, wenn der Brief an die Fachabteilung adressiert ist unter Punkt 2). Sollte keine Übereinstimmung mit Fachbereich gefunden werden, da es sich vielleicht um eine Anfrage handelt, die nicht im Kompetenzen des Ministeriums liegen, so wird der Brief an die Einlaufstelle des anderen Ministeriums geschickt und da beginnt der Prozess wieder von neu an.

(2) Handelt es sich um eine Anfrage, die an eine Fachabteilung direkt gerichtet ist, so verteilt der Postbote (im Postbus) die Post an die Fachabteilung. Die Kanzlistin schaut sich den Inhalt des Briefes an – sollte er nicht im Bereich der Fachabteilung liegen, so kommt er wieder zurück in die Posteinlaufstelle. Sollte es im Bereich der Fachabteilung liegen, so wird der Brief von der Kanzlistin eingescannt, ein Eingangsstück in ELAK gemacht, dann ein ELAK Akt mit einem Votum (eine kurze Sachverhaltsdarstellung: worum geht es in der Anfrage?). Der nächste Schritt ist die Erledigung. Dies ist ein geschalter Prozess, da innerhalb dieses Prozesses finden noch weitere Prozesse (Siehe dazu später). Nachdem die Erledigung erfolgt ist, wird eine Antwort an den Bürger geschickt. Sollte die Bearbeitung der Anfrage länger als 20 Tage dauern, wird im BMUKK nach 14 Tagen der Bürger informiert, dass seine Anfrage noch weiterer Erledigung bedarf. (Siehe dazu „Zwischenerledigung“)

(3) Kommt es zu einer Anfrage direkt an den Minister, verteilt der Postbote die Post, die im Ministerbüro landet und von der Minister Kanzlistin eingescannt wird. Der Kabinettchef schaut sich kurz das von der Kanzlistin gemachte Votum und verteilt die Post für dafür zuständigem Kabinettmitarbeiter, der/die sich mit dem Fachbereich beschäftigt. Die Kabinettmitarbeiter geben dem Bürger entweder eine direkte oder indirekte Antwort. Wenn es um eine direkte Antwort geht – endet der Prozess mit der Antwort an den Bürger, der entweder zufrieden gestellt werden konnte oder nicht. Dies hängt natürlich auch damit zusammen, ob es sich um einen „guten" Fachbereich handelt. Da die Kabinettmitarbeiter einen besseren Überblick im Ressort haben, können sie entscheiden, ob die Anfrage an eines von dem Ressort passend ist. Sollte es zu einer „passenden" Ressort gehören und der Kabinettmitarbeiter hat nicht die notwendigen Informationen, um diese Anfrage beantworten zu können, so wird diese an die Fachabteilungen weitergeleitet (Stichwort: indirekte Antwort)

(4) Zwischen der Sachverhaltsdarstellung und der (endgültigen) Erledigung an den Einbringer kann es noch eine "Zwischenerledigung" an den Einbringer geben. Dies wird dann so gehandhabt, wenn eine endgültige Erledigung auf Grund eines notwendigerweise längeren Entscheidungsprozesses (z.B. Befassen von mehreren Fachbereichen oder gar anderen Ressorts vor der Erledigung) erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen kann. Im BMUKK (BM Schmied) gilt die organisatorische Regelung: Der Einbringer muss innerhalb von zwei Wochen ein Schreiben erhalten. Wenn eine endgültige Erledigung aus fachlichen Gründen noch nicht möglich ist, dann muss er in Form einer Zwischenerledigung informiert werden, dass sein Anbringen (z.B. von der zuständigen Fachabteilung) in Bearbeitung ist. (Stichwort: Bürgernähe).

Grafisch können diese Informationen ebenfalls erklärt werden: Prozess fängt mit dem Dreieck an und verläuft sich in drei Wege – Anfragen an das Ministerium, Minister und Fachabteilungen, das durch die Pfeile gekennzeichnet wird. Die Aktivitäten werden durch Rechteck dargestellt. Prozess endet mit der Antwort an den Bürger. Entscheidungen werden mit Fragen oder als Entscheidung dargestellt - diesen entspricht die Form des umgedrehten Rhombus und wenn etwas parallel abläuft wird dies durch umgedrehte Dreiecks dargestellt - in diesem Falle kann die Poststelle die Post gleichzeitig einordnen für den Minister, Ministerium (falls allgemeine Anfragen ohne zu Händen (zHd.) angegeben ist) und an die Fachabteilung.[272]

[272] Zu Erklärung der Symbolik im ADONIS siehe auch die Abbildung 17.

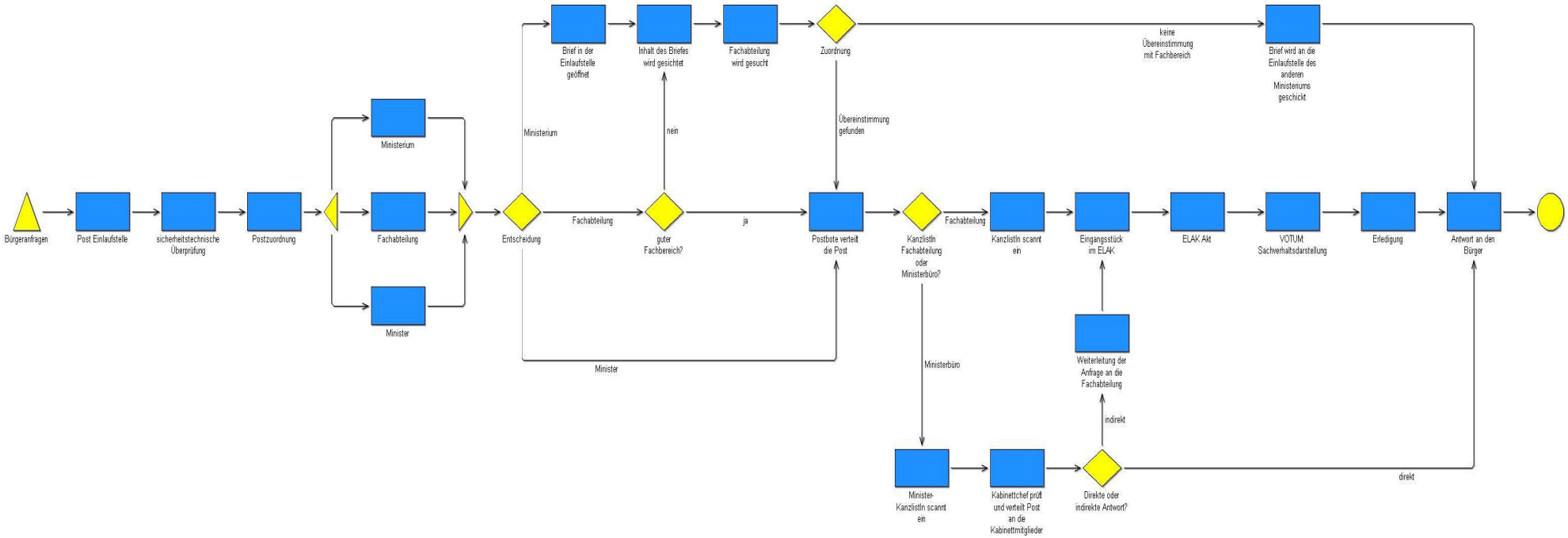

Abbildung 16: Darstellung des Geschäftsprozesses mittels ADONIS (eigene Darstellung)

Prozeßstart-13210	**Prozess-Start**	bezeichnet in unserem Fall die Bürgeranfragen an das Ministerium, Minister oder Fachabteilung
Aktivität-13207	**Aktivität**	bedeutet hier den Vorgang, der gemacht wird. Zum Beispiel: sicherheitstechnische Überprüfung
Entscheidung-13213	**Entscheidung**	bedeutet, dass man sich für 2 Alternativen entscheiden muss. Wird die erste gewählt, so wird im Prozess weiter nach diesem Weg fort gegangen. Ist die zweite Alternative besser oder nur diese ist durchführbar, so wird im Prozess nach diesem Weg fort gegangen. In unserem Prozess zum Beispiel wird: am Anfang gesucht, wem die Post zugeordnet werden sollte.
	Parallelität	bedeutet, dass ein Vorgang parallel ablaufen kann. So kann die Post von der Poststelle gleichzeitig der Fachabteilung, dem Ministerium oder dem Minister zugeordnet werden.
	Ende	bedeutet Ende des Prozesses – also der Antwort an den Bürger
	Pfeil	verbindet die Objekte miteinander und bestimmt den Weg zu nächstem Objekt

Abbildung 17: Erklärung der Symbole aus Abbildung 16 (eigene Darstellung) [273]

Außer dem oben angeführten Weg der „Postanfragen“ gibt es noch eine Reihe anderer Möglichkeiten, wie die Bürger ihre Anfragen an das Ministerium richten können. Im technischen Zeitalter sind auch Anfragen per Telefon, per Fax oder Email möglich. Anhand

[273] Zu Funktionsweise von ADONIS siehe auch: *Harald Kühn/ Dimitris Karagiannis 2001:* Modellierung und Simulation von Geschäftsprozessen, in WISU, August 2001. Siehe auch: *Dimitris Karagiannis 1999:* Einsatz von Workflow-Technologien zur Umsetzung von Geschäftsprozessen. In: Moormann, J./ Fischer, T. (Hg.): Handbuch Informationstechnologie in Banken. Wiesbade: Gabler Verlag.

der bis jetzt präsentierten Homepages von den Bundesministerien BMUKK und BMWF kann man eine unterschiedliche Vorgehensweise feststellen: BMUKK führt ein Verzeichnis aller Fachabteilungen und des Personals des Ressorts, so dass die Bürger ihre Anfragen direkt an die für den spezifischen Fachbereich zuständigen Person richten können. BMWF verfolgt eine Personenstrategie – es wird nur die Email Adresse des zuständigen Bundesministers und seines Büros angeführt. So fällt dem Bürger bei Email Anfragen die Möglichkeit weg in direkten Kontakt mit der Fachabteilung zu treten.

Würde man genaue Angaben über die Bearbeitungs- und Liegezeit der einzelnen Sachbearbeiter kennen, wäre es sogar möglich mittels ADONIS diesen vorgefertigten Prozess zu analysieren. Dabei müssten aber auch die Subprozesse richtig modelliert werden.[274]

4.3.5. Subprozess: Erledigung

Im Subprozess Erledigung geschieht weiterer Prozessweg: der Akt wird erstmals bearbeitet und der Prozess endet mit der Ablage des Aktes. Ein Akt kann aber noch viel mehr Stationen durchlaufen, bis er endgültig abgelegt (gleichzusetzen mit „Erledigt“) werden kann. Vorschreibungen können nacheinander oder parallel erfolgen. Bei parallelen Vorschreibungen erhalten alle Fachbereiche in dieser Linie den Akt gleichzeitig in den Arbeitsvorrat. Damit können die Verwaltungsabläufe massiv beschleunigt werden. Für den Benutzer ist es auch farblich erkennbar, wo der Akt bereits war (grün), wo er gerade ist (grau) und wo er noch hinkommen soll (gelb). Die gelben Vorschreibungen können noch verändert oder gelöscht werden, bzw. können vor und zwischen den gelben Vorschreibungen noch zusätzliche eingefügt werden. Es gibt mehrere Möglichkeiten von Vorschreibungsarten, die aber vom Vorschreibenden nicht nur fachlich zu beurteilen sind, sondern auch gewissen „Work-Flow-Regeln“ unterliegen. Diese Regeln werden vom ELAK überprüft. Es ist lt. Büroordnung nicht zulässig, einen Akt, der bereits „vor Hinterlegung“ läuft, nochmals mit „vor Genehmigung“ vorzuschreiben (der Akt ist bereits genehmigt und ggf. auch schon abgefertigt), daher lässt der ELAK dies auch nicht zu (diese Vorschreibungsart wird dem Benutzer nicht mehr angeboten.[275]

---

[274] Zu Bewertung von Geschäftsprozessmodellen siehe auch: *Stefan Junginger 1998:* Quantitative Bewertung von Geschäftsprozessmodellen: Eine Gegenüberstellung von rechnerischer Auswertung und Simulation. BPMS-Bericht, Vienna.

[275] Diese Informationen stammen aus dem Interview mit Frau ADir Schüller.

4.4. Akten der Verwaltung als Instrument von New Public Management. Wissensmanagement und seine Bedeutung für das Verwaltungshandeln

Wie jede Gesellschaft ist auch der Staat als wissensbasierter Komplex anzusehen. In der Wissensdiskussion erscheint es wichtig, mit Wissen handlungsfähig umzugehen. In den westlichen Ländern spricht man auch vom Staat als von einer Wissensgesellschaft. Ursprungsquellen des Wissens sind die Akten, worin das Wissen anhand verschiedener Techniken der „neuen" Datenspeicherung aufbewahrt werden kann. Eine grundlegende Unterscheidung zwischen Wissen und Information wird in der wissenschaftlichen Diskussion zunehmend wichtiger. Aus der dynamischen Dimension versteht man für die weitere Betrachtungen dieses Themas, unter Wissen erstens, die Information über staatlichem Handeln und zweitens „Gegenstand staatlicher Entscheidung und Gegenstand des Wissens selbst". Deswegen kann das Wissen des Staates als eine Ressource angesehen werden, welches immer wieder aktiviert werden sollte.[276] Interessant ist hier vor allem der Umgang mit dem Wissen, wonach der Staat seit jeher bestrebt war.[277] Man kann an dieser Stelle durchaus erwähnen, dass die Generierung und Strukturierung und Aufbewahrung des Wissens zu einer der Hauptaufgaben des Wissensmanagements gehört.

Im 16. Jahrhundert begann das „Aktenzeitalter" und die „Verschriftlichung des alltäglichen administrativen und justiziellen Handelns" mittels Protokolle; Akten und Archive nehmen zu; sie dienen zum „Organisieren und Aufbewahren des darin gespeicherten Wissens", durch diese wird das Wissen gesammelt und aufbewahrt – in Kürze sind sie, wie die Autorin zitiert „little tools of knowledge"[278]

Das „lokale" Wissen (der Bürger oder Untertanen) wurde in „amtliches wahres" Wissen transformiert – die Akten und Protokolle als „Gedächtnis" der Gesellschaft bezeichnet die

---

[276] Peter Collin/Thomas Horstmann: Das Wissen des Staates – Zugänge zu einem Forschungsthema. In: Peter Collin 2004: Das Wissen des Staates. Geschichte, Theorie und Praxis. Baden-Baden: Nomos. S. 9 ff.

[277] Generierung und Strukturierung von Wissen, war zu dieser Zeit eines von den Großprojekten des 18. Jahrhunderts, wo der Staat bestrebt war, das Wissen mit Hilfe von Protokollbüchern, Akten und Archiven zu speichern und zu nutzen.
Ziel des Staates war es, zum einen, die Kontinuität und Archivierung amtlicher Unterlagen sicherzustellen, zum anderen, das „Wissensmonopol" (amtliche Verschriftlichung und Justiz als „Instanz zur Generierung von „wahrem" Wissen") zu institutionalisieren.
Bei Generierung des Wissens des Staates ist es um solche Informationen gegangen, wie z.B. die Verhältnisse der Untertanen, in denen sie lebten, genauso wie „policeyliche Anordnungen", wodurch es dem Staat möglich war, im politisch-gesellschaftlichem Bereich anhand der beschaffenen Informationen immer informiert zu werden. Siehe dazu: *Karin Gottschalk 2004:* Wissen über Land und Leute. Administrative Praktiken und Staatsbildungsprozesse im 18. Jahrhundert. In: Peter Collin 2004: Das Wissen des Staates. Geschichte, Theorie und Praxis. Baden-Baden: Nomos. S. 150 ff.

[278] zitiert nach Gottschalk, 2004.

Autorin als „amtliches Gedächtnis“, welches zum Beispiel zur Fixierung von Ehre oder Eigentumsmitteln genutzt wurde.

Wissensmanagement ist heutzutage ein weit verbreitetes Thema, mit dem sich nicht nur Informatiker, sondern auch Sozialwissenschafter beschäftigen. Die ersteren befassen sich mit dem Konzept der Modellierung[279] mit Hilfe einer Software, auf den Prozess, innerhalb dessen „Wissen strömt“ und wie sie auf dieses bestmöglich zugreifen können. Die letzteren interessieren sich über die Machtprobleme des „Wissens-Sharing, Fragen des Wissens-Zuganges und mit der Funktion impliziter Wissensbestände in Organisationen.“
Wissen bedeutet einerseits Endprodukt (Serviceleistung), andererseits wird es auch als Zwischenprodukt (Ressource) betrachtet.
Beide Gruppen – Informatiker und Sozialwissenschafter – sind über den Erwerb, den Zugang, die Verteilung und den Umgang mit Wissen interessiert.
Das Wissen in einer Organisation (somit auch in der öffentlichen Verwaltung) untersteht einer „Fluktuation“ – Wissensmanagement versucht das Wissen bestmöglich aufzugreifen – d.h. auch veraltetes Wissen als Erfahrung und das bereits vorhandene Wissen zu nutzen und zu verarbeiten, damit ein neues Wissen erzeugt werden kann.[280]
Wissensbestände existieren einerseits in elektronischer Form (elektronisches Buch, elektronischer Akt, elektronische Datenbank, etc.), anderseits wird parallel das „traditionell papiergebundene Wissen“ zusätzlich geführt. Die Aufgabe des Wissensmanagements ist es, Methoden zu entwickeln, um auf das Wissen zeitnah und ortsungebunden zugreifen zu können und für „spezifische organisatorische Situationen“ zu nutzen.[281]
Somit entstehen auch in der öffentlichen Verwaltung alternative Organisationsformen und die starren Verwaltungsstrukturen werden zunehmend virtualisiert, was wiederum für den Bürger aber auch für die Verwaltung selbst (intern gesehen) eine neue Möglichkeit im Umgang mit dem Wissen darstellen.

Aufgabe des Wissensmanagements im Einzelnen ist es, das externe Wissen, in organisationsinterne Wissen zu überführen (Bsp. Transfer der Internetdokumente ins Intranet) und das implizite (persönlich gebundenes) sowie intuitive Wissen des Mitarbeiters zu erfassen (der sein Wissen individuell angeeignet hat), da eine Gefahr des Wissensverlustes beim Mitarbeiterwechsel besteht.

---

[279] z.B. Prozessmodellierung eines Aktenlaufes. Siehe die Abbildung 15.

[280] Mehlich, 2004: S. 388 f.

[281] Ebd., S. 389

Wissensverarbeitung ist somit an folgende Merkmale gebunden: Handlungsbezug, Subjektbezug, Kontextbezug, Kulturbezug und Sozialbezug. Daneben existieren im Rahmen der Wissensmodellierung gewisse Teilprozesse (Wissensidentifikation, -erwerb, -entwicklung, -verteilung und Wissensbewahrung), die zum besseren Umgang mit Wissen beitragen.

Zur Erhöhung des organisatorischen Wissens („organizational memory") trägt IKT bei – durch Wissensportale, wie verschiedene Dokument-Management, Content-Management und Workflow-Management-Systeme, ist es möglich das Wissen zu dokumentieren, zu automatisieren und auszuführen. Verwaltungshandeln ist somit auf Information und Wissen angewiesen. Obwohl Wissensmanagement keine neue Herausforderung für die öffentliche Verwaltung darstellt, bedient es sich einer verstärkten Diskussion erst heutzutage.[282]

4.4.1. Wissensmanagement und Dienstwissen

Damit man zu einer Diskussion über das Dienstwissen der öffentlichen Verwaltung die Richtung beschlagen kann, erscheint eine Begriffsdefinition des Wissensmanagement eine Notwendigkeit zu sein.

Firestone und McElroy[283] betrachten Wissensmanagement als eine Disziplin, die nach „organizational knowledge processing" bestrebt ist. **„**Wissensmanagement betrachtet das in einer Organisation[284], d. h. in den Köpfen, Akten und kollektiven Erfahrungen steckende Wissen als eine Ressource und damit einen Wert, den es systematisch zu bewerten, zu sichern, zu dokumentieren und für alle zugriffsbereit zu erhalten gilt, die zur Wertschöpfung der Verwaltung beitragen."[285] Wissensmanagement bedeutet in diesem Sinne auch eine Vermittlung von Wissen und Informationen mit einem konkreten Anwendungsbezug. Der betriebswirtschaftliche Ansatz kann in diesem Sinne an die Verwaltung angewendet werden

---

[282] Mehlich, 2004: S. 390 ff.

[283] *Joseph M. Firestone/ Mark W. McElroy 2003*: Key issues in the New Knowledge Management, Butterworth, Heinemann. S. 66.

[284] Unter Organisation wird in diesem Sinne auch die Verwaltung verstanden. Es werden in BWL zwei Typen von Organisationen unterschieden: institutionaler Organisationsbegriff: in dem Organisation als ein „soziales System, in dem mehrere Personen zur Verwirklichung gemeinsamer (und individueller) Ziele zusammenwirken" verstanden wird. Unter funktionalem Organisationsbegriff wird ein „System von Regeln zur Steuerung des Verhaltens der Organisationsmitglieder" verstanden. Siehe dazu: Vetschera, R.: Organisation und Personal. Folien. Siehe unter: http://public.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/orga/Foliensammlungen/ABWL1.pdf; Zugriff am 31. Mai 2007.

[285] Siehe unter: http://www.quality.de/lexikon/wissensmanagement.htm; Zugriff am 31. Mai 2007.

und man versteht dann das Wissen „als verteilte Quelle im Sinne eines „Verwaltungsgedächtnisses“[286]. So kann man sagen, dass sich das geschäftsprozessorientierte Wissensmanagement „nach Modellen dynamischen Verhaltens innerhalb einer Organisation“[287] richtet. Dies kann grafisch folgend dargestellt werden[288]:

Abbildung 18: Darstellung des geschäftsorientierten Wissensmanagements nach Probst (1999)

Erklärung der Abbildung 18:

Wissensidentifikation: Überblick schaffen über internes und externes Wissen
Wissenserwerb: Import von Wissen aus externen Quellen
Wissensentwicklung: Aufbau neuen Wissens
Wissensverteilung: gezielte Verbreitung des vorhandenen Wissens
Wissensnutzung: produktiver Einsatz von Wissen zum Nutzen des Unternehmens
Wissensbewahrung: angemessene Speicherung und regelmäßige Aktualisierung

In diesem Sinne stellt auch der elektronische Akt eine Form von Wissensmanagement, weil das Wissen der Beamten (Stichwort: Dienstwissen) mittels elektronischer Form – mittels elektronischen Akten bearbeitet und weitergeleitet wird. Dies ist vor allem durch die Funktion des „Programms“ möglich. In den Aktenvermerken steckt das Wissen der Beamten – hier wird eine „aktuellere“ Sachverhaltsdarstellung des Geschäftsfalles vermerkt.[289] Diese aktuelle

[286] In BWL spricht man statt Verwaltungsgedächtnis über Unternehmensgedächtnis.

[287] Siehe unter: http://www.dfki.uni-kl.de/KM/content/e393/e394/index_ger.html; Zugriff am 31. Mai 2007

[288] Vgl. *Gilbert Probst, et al. 1999*: Wissen managen. 3. Auflage. Frankfurt/Main: FAZ, Gabler.

[289] Diese Information stammt aus dem Interview mit Herrn Sorger.

Managementlehre zielt also darauf ab, das in Organisationen vorhanden Wissen „zur Erreichung der Unternehmensziele optimal einzusetzen und zu entwickeln“.[290]

4.4.2. Dienstwissen: Akten als Mittel zum Zweck

Der elektronische Akt wurde in den vorigen Kapiteln ausreichend beschrieben. Daher widme ich mich im Folgenden der Frage des Dienstwissens im Zusammenhang mit dem Wissensmanagement, das bisher besonders in der Wirtschaft diskutiert wurde. Wissensmanagement bedeutet auch „einen Paradigmenwechsel im Verhältnis zu Informationen sowie zu Aufzeichnungen und Akten. Informationsspeicherung oder Schriftgutverwaltung, also die Ordnung und Bereitstellung von Akten, werden nun als Mittel zum Zweck gesehen. Die Nutzung und der Bedarf an Wissen, also die andere Seite der Information, rücken ins Blickfeld. Was Wissen ist, zeigt sich dann, wenn es gebraucht wird und sich dabei vom Nichtwissen unterscheidet.“[291]

Mit dem Unterschied des Wissensmanagements (Knowledge Management) und Informationsmanagements (Information Management) haben sich Firestone und McEltroy in ihrem Buch: „Key issues in the New Knowledge Management“ beschäftigt. Hier gehen sie auf beide Konzepte ein, und behaupten, dass diese mit „…managing (handling, directing, governing, controllig, coordinating, planning, organizing) processes and the products of those processes“ beschäftigen. In diesem Zusammenhang betrachten sie das Wissen als eine Form der Information. Der Unterschied zwischen Informationsmanagement und Wissensmanagement liegt in der Tatsache begründet, dass „basic IM focuses on managing how information is produced and integrated into the enterprise, while KM does the same with respect to knowledge. A second difference between basic IM and KM is that basic IM focuses on managing a more narrow set of activities than KM. […]”.

Man sagt auch oft, dass man sich an richtigem Ort und zur richtigen Zeit befinden sollte, um gewisse Vorteile und Vergünstigungen etc. (vor allem den anderen gegenüber schneller) zu bekommen, um diese (z.B. Informationen) zielgerecht ansetzen und nützen zu können. Diese Frage entfällt aber im Zusammenhang mit der öffentlichen Verwaltung, da das Wissen in den Akten steckt. Die Akten werden von Beamten verwaltet. Es könnte sich auch um Bürgeranfragen an das Ministerium handeln, aus denen die Akten erstellt werden. Dass

---

[290] Siehe unter: http://www.manalex.de/d/informationsmanagement-wissensmanagement/informationsmanagement-wissensmanagement.php; Zugriff am 31. Mai 2007

[291] *Angelika Menne-Haritz 2004:* Das Dienstwissen der öffentlichen Verwaltung. In: Verwaltung und Management. Zeitschrift für allgemeine Verwaltung 7. Jahrgang, Heft 4/2001.

die Akten im Zeitalter der Technik im ELAK gemacht und bearbeitet werden, muss hier nicht explizit noch einmal in den Vordergrund hervorgehoben werden. Die Anfragen oder Ansuchen verschiedener Art können zum Beispiel in den Bereich der wichtigen Entscheidungen der Geldvergabe (z.B. Förderungen) fallen. Der überlegene Antragsteller wird vorher wissen, an wen er diese Anfrage stellen sollte, um eine positive Erledigung zu erzielen. Hier muss noch einmal die Kanzleiordnung (2004) erwähnt werden, in der es geregelt ist, welches Einlaufsstück welchem Prozess unterworfen wird. So ist hier geregelt, welche Art von Erledigungen der Sachbearbeiter machen darf und welche er an den Abteilungsleiter und weiter dann an die übergeordneten Stellen (z.B. Gruppen- oder Sektionsleiter) weitergeben muss: kurz: welche Schritte hier gesetzt werden müssen.
Aus den mir bis jetzt bekannten Informationen kann ich an dieser Stelle eine These aufstellen, dass das Dienstwissen der Beamten von Art ihrer Erledigung abhängt. „In jeder Organisation gibt es formale und informelle Bereiche, es gibt eine formale Hierarchie und es gibt informelle Leiter, es gibt formale Entscheidungsprozeduren und informelle Entscheidungswege, es gibt formale Normen und informelle Verhaltensregeln.“[292] Edding spricht dabei über Dienstwissen in einer Organisation als Wissen über „informelle Dinge“. Kurz zusammengefasst versteht man unter Dienstwissen ein Wissen, welches innerhalb der Verwaltung aus den Akten oder der internen dienstlichen Kommunikation als gewonnene Tatsachenkenntnis bezeichnet werden kann. Hierbei werden die Akten als „Ort festgehaltenen Wissens“ betrachtet.[293]
Die Generierung des Wissens der modernen öffentlichen Verwaltung steckt in den Akten, die einem striktem Prozesslauf unterworfen sind. Nach diesen entsteht in jeder Phase des Aktes (Bearbeitung, Genehmigen, Abfertigung, vor Hinterlegung, und Ablage) ein internes Wissen, welches zusätzlich durch Aktenvermerke verstärkt werden kann. Im folgendem soll der Aktenlauf kurz anschaulich anhand der Abbildung 19 aufgezeigt und die einzelnen Phasen des Aktenlaufs in Abbildung 20 dargestellt werden.

---

[292] Vortrag von Dr. Cornelia Edding: Wem nutzt das Netz? Siehe unter: http://www.drs.de/uploads/media/frauennetzwerk_infobrief_3.pdf; Zugriff am: 18. Juni 2007.

[293] Collin/ Herstmann, 2004: S. 13-15

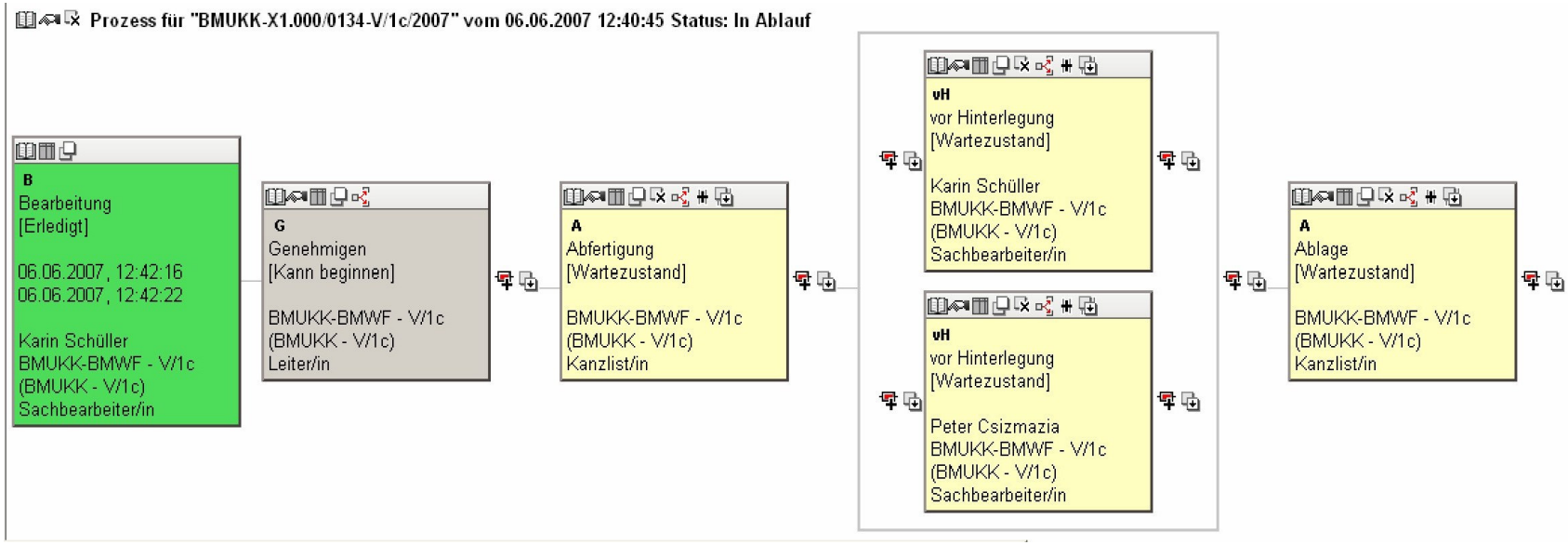

Abbildung 19: Prozess für einen möglichen Aktenlauf im ELAK (beispielhaft)

Vorschreibungsart	Zustand des Aktes/Anwendungsfall (was darf bzw. soll gemacht werden)
Bearbeitung	Startaktivität des Aktes. Hier beginnt die erste Bearbeitung. Hier wird im Normalfall ein Votum (Sachverhaltsdarstellung) erzeugt, sämtliche für den Geschäftsfall erforderliche sonstige elektronische Beilagen hinzugefügt und evtl. bereits ein Erledigungsentwurf erzeugt. Der Akt ist vollständig bearbeitbar.
vor Erledigung	Wird angewendet, wenn Votum und div. Beilagen bereits existieren, es aber noch keinen Erledigungsentwurf gibt (z.B. Einholung einer Stellungnahme eines Fachbereiches, um zu einer Entscheidungsfindung gelangen zu können). Der Akt ist vollständig bearbeitbar.*)
vor Genehmigung	Alle Beilagen inkl. Erledigungsentwurf sind bereits vorhanden. Der Akt weist aber noch keine Genehmigung auf. Diese Vorschreibungsart ist zu wählen, um ☞ den organisatorisch-rechtlichen Weg bis zur Genehmigung eines Aktes einzuhalten; z.B. Genehmigung durch MinisterIn ist erforderlich; vor der Genehmigung müssen diesen Akt folgende Wege durchschreiten : AbteilungsleiterIn → SektionsleiterIn → Ministerbüro → erst dann Genehmigung durch MinisterIn Der Akt ist vollständig bearbeitbar.*)
Genehmigung	Alle Beilagen inkl. Erledigungsentwurf sind vorhanden. Der Akt samt Erledigungsentwurf soll genehmigt werden. Nach Genehmigung wird (organisatorisch-rechtlich betrachtet) der Erledigungsentwurf zur Erledigung. Der Akt ist vollständig bearbeitbar.*)
vor Abfertigung	Der Akt samt seinen Beilagen ist genehmigt. Bevor jedoch durch das zuständige Sekretariat (=Kanzlei) abgefertigt wird, soll der Inhalt jemandem noch zur Kenntnis gebracht werden. Der Akt ist von der ACL her noch vollständig bearbeitbar. Hier gibt es aber eine organisatorische Lösung: Sollte der vorgeschriebene Fachbereich noch Einwände haben, so ist dies mit einer Einsichtsbemerkung zu lösen. Der Akt geht automatisch zum/zur GenehmigerIn des Aktes zurück. ELAK-technisch wäre es möglich, dass der Akt bereits mit Setzen der Unterschrift „Genehmigt" auf lesend gesetzt wird (die ACL-Übergänge können von jedem Mandanten selbst entschieden werden), aus organisatorischen Gründen (z.B. muss das Sekretariat oftmals noch letzte Layoutierungen in der Erledigung vornehmen und könnte dies im lesenden Zustand nicht mehr speichern) erfolgt in unserem Mandanten der Übergang zu lesend erst nach der Abfertigung.
Abfertigung	Der Akt samt Beilagen ist genehmigt. Der zuständige Kanzlist fertigt die Erledigung ab und bestätigt mit seiner Unterschrift „Abgefertigt", dass die Abfertigung korrekt erfolgt ist. Mit Setzen dieser Unterschrift wird die ACL auf „lesend" gesetzt. Bestehende Inhalte können nicht mehr verändert werden, neue Beilagen können bei Bedarf hinzugefügt werden. Der Prozess ist voll bearbeitbar.

Abbildung 20: Arten der Vorschreibungsmöglichkeiten und ihre Anwendung (zu Abbildung 19)

4.4.3. Randbemerkungen zum ELAK

Am Rande dieser Ausführungen zum elektronischen Akt, wäre es interessant auch andere Aspekte, die den ELAK betreffen, kurz zu skizzieren. Hier sollte angemerkt werden, das es in Europa ähnliche Konzepte zu ELAK gibt – in Deutschland gibt es die DOMEA („Dokument Management und elektronische Archivierung"), in der Schweiz der „GEVER" („Geschäftsverwaltung") oder „National Archives" in Großbritannien[294], die auf ähnlicher Basis funktionieren. Interessant wäre es auch die finanzwirtschaftliche Seite des ELAK zu erwähnen: durch den ELAK entstehen keine Berge von Papierakten, es werden auch die sog. Akt „Postboten" erspart, und die Akten werden sicher auf dem elektronischen Weg zu der nächsten Stelle weitergeleitet. Jedoch ist auch zu bedenken, dass somit auch die Personalkosten erspart werden (und somit Arbeitsplätze abgeschafft werden könnten).
Der Bund schafft damit sicherlich eine Monopolstollung für die Firma Fabasoft, die nicht nur für die Produktherstellung, sondern auch für die Produktentwicklung, ihren Auftrag durch die Ausschreibung von Bundeskanzleramt gewonnen hat. So verlangt sie für den Erwerb einer

[294] *Dominik Grimm/ Thomas Müllner 2005:* Der elektronische Akt (ELAK) als Grundlage für wissensbasiertes Prozessmanagement. In: Klischewski, Ralf/ Wimmer, Maria (Hg.): Wissensbasiertes Prozessmanagement im E-Government, Lit Verlag Münster. S. 222 ff.

Lizenz einen Geldbetrag (eine genaue Summe ist nicht offiziell) und ebenso für jeden Nutzer eine monatliche Lizenzfreigabekosten.

Interessant ist auch die Tatsache oder die Frage der Sicherheit – und den sicheren Einstieg in die Arbeit mit dem ELAK, sowie die Frage der Archivierung und Weitergabe des Dienstwissens, genauso auch die Frage der „Datensicherheit" des Systems. Aus der technischen Seite ist das System relativ gut abgesichert, da die Verknüpfung zum ELAK im Bund nur auf internen Rechnern im Ministerium funktioniert – auf das sog. Intranet und bedarf einer sicherheitstechnischen Überprüfung mit dem Benutzernamen des Benutzers, sowie eines Passwortes und des Token-Codes, was ein zusätzliches kleines Gerät ist, auf dem sich das Token-Code je 20 Sekunden ändert. Die Frage der Weitergabe des Dienstwissens, obliegt dem besten Wissen und Gewissen des jeweiligen Beamten. Würde ein Beamte die Informationen, die er/sie während ihres Dienstes angeeignet hat misslingen, besteht hier vor allem bei der jüngeren Generation die Gefahr einer fristlosen eine eingehende Verwarnung und beim Nachweis von vorsätzlicher Handlung der Ausspruch der Kündigung. Bei den neuen Verträgen, die teilweise auf Zeit gestellt werden, ist dies überhaupt kein Problem. Außerdem regelt auch die Kanzleiordnung, wie mit Akten und Informationen umgegangen werden sollte. Man darf ja nicht vergessen, dass die Akten einen rechtlichen Hintergrund haben. Was die pragmatisierte Beamten betrifft, gilt dies sowieso. Mit diesen neuen Verträgen ist unter anderem auch eine neue Art des Dienstes möglich – die neue Citrix Plattformen[295], die ein Zugriff auf den Server des Ministeriums erlauben, können mittlerweile die Beamten (hier gesondert die „Höheren") von zu Hause arbeiten. Es entstehen auch so genannten Tele-Working[296] Arbeitsplätze. Es gibt hier viele vor allem auch andere rechtliche Aspekte, die bei elektronischen Akten eingehalten werden müssen, dies betrifft auch die elektronische Unterschrift. Genauso wäre auch die Frage der Zufriedenheit der Beamten mit dem elektronischen Akt interessant zu erfahren. Eines ist dabei aber klar – die älteren Generationen, die noch mit Papierakten begonnen haben, und mit Computer und schon gar nicht mit dem ELAK umgehen können, bilden auch eine Gruppe, wo es interessant wäre herauszufinden, wie diese ihre Arbeit leisten und ob es für sie ab 2004 nicht eine Gefahr der früheren Pensionierung besteht. Die nächste Gruppe der Bediensteten bilden die Behinderten,

---

[295] CITRIX Systems, eine amerikanische Softwarefirma, ist bekannt vor allem mit ihrer Software anhand welcher es ermöglicht wird, die Anwendungen, die auf den Servern des Bundesministeriums gespeichert sind, von zu Hause mittels dieser Plattform aufzurufen. So wird den Beamten auch ermöglicht, von zu Hause auf das ELAK System zuzugreifen und beispielsweise Akten zu genehmigen oder der nächsten Ebene in der Hierarchie weiterzuleiten. Siehe unter: http://www.citrix.com/lang/English/home.asp; Zugriff am 19. November 2007.

[296] Jede fünfte öffentliche Verwaltung praktiziert bereits Telearbeit. Siehe unter: http://www.chgemeinden.ch/de/PDF-artikel/PDF-Artikel-2005/05_05-Verwaltung.pdf; Zugriff am 19. November 2007.

ob diese mit dem ELAK arbeiten und umgehen können. Fragt man jedoch einen Abteilungsleiter oder einen Sektionschef, scheitern die Fragen – einerseits weil sie dies nicht selber wissen oder dies nicht angeben, andererseits, weil man dies noch nicht ausgeforscht hat oder es bis jetzt auch nicht notwendig war (da es jährlich sowieso viele alte Beamte in die Pension gehen) oder vielleicht auch, weil dies dadurch zu publik werden könnte, wovor sich das Beamtenapparat und vor allem die Regierung mit Vorschriften schützt.
Als Fazit im Zusammenhang mit dem ELAK soll in Erinnerung bleiben, dass es auf jeden Fall für „mehr Bürgernähe“ und raschere Erledigung der Bürgeranfragen dient.

5. Fazit

Die Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) haben in den vergangenen Jahren das Gesicht der Verwaltung erheblich verändert.

Sie ist dadurch ein wichtiges Instrument zur Umsetzung jener Konzepte, die seit Mitte der 1980er Jahre unter der Bezeichnung „New Public Management“ in die internationale Verwaltungsmodernisierung Einzug gehalten hat. Die Erfahrungen zeigen eindeutig, dass eine betriebswirtschaftlich orientierte Steuerung politisch-administrativer Systeme nur mit Unterstützung der IKT ermöglicht werden kann. Die moderne öffentliche Verwaltung setzt IKT rational für ihr in sich geschlossenes System, wodurch es zu Kosteneinsparungen und darauf aufbauend zu mehr Bürgernähe kommt. Durch die konsequente Nutzung der IKT werden die Nutznießer einer modernen Verwaltung – die Bürger, die Unternehmer und die Politik im Allgemeinen – zunehmend in die Verwaltungsabläufe und in das Verwaltungshandeln miteinbezogen. Obwohl die Verwaltung in den vergangenen Jahren konsequent reformiert und optimiert worden ist, sind die systembedingten – vom Steuerzahler finanzierten – Ausgaben nicht unerheblich reduziert worden. Was früher in Personalkosten investiert wurde, geht nun in die permanente Qualitätssicherung der Mitarbeiter und den „Produkten“ dieser Modernisierung (FinanzOnline, Bürgerkarte). Diese Aufwendungen tragen aber wesentlich zum Image der Verwaltung im Allgemeinen bei ihren Nachfragern (Bürger, Unternehmen, Politik) bei (Schlagwort: neue Reform – neue Kosten).

Die Aufgabe der politikwissenschaftlichen Forschung sollte es in diesem Sinne sein, die bislang fehlenden Modelle vorzuschlagen, welche zu einer effizienten Steigerung neuer Konzepte in der öffentlichen Verwaltung beitragen.

Die österreichische Verwaltungsreform müsste als ein Hauptthema der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung in Österreich diskutiert werden.

Die Einbindung des Bürgers in das Verwaltungshandeln soll als künftige Aufgabe der Politik sein. Dies kann man am Beispiel der österreichischen Bürgerkarte, Plattform FinanzOnline, aber auch durch die verstärkte Nutzung des Mediums Internet wie z.B. im elektronischen Briefwechsel (Emails) bei Beantwortung der Anfragen sehen.

Eine wesentliche Erkenntnis ist die Beobachtung einer beschleunigten – politikbezogenen – Verwaltung und ihrer Abläufe (Verwaltungsprozesse). So kann man darin endogene und exogene Einflüsse erkennen, die maßgeblich den Prozess beeinflussen. Der Wunsch, Service und Dienstleistung zu verbessern, führte dazu, dass die Mitarbeiter selbst aktiv in die Reformprozesse eingebunden worden sind, da sie über ihr Prozesswissen einen

entscheidenden Input liefern konnten, der dann – bedingt durch die Nutznießer der Verwaltung – serviceorientiert umgesetzt worden ist (Bsp. E-Government und ihre Portale).

Zahlreiche Reformen in der öffentlichen Verwaltung optimieren somit outputorientiert. Diese sind allerdings notwendig, um die Ausgaben der Verwaltung im 21. Jahrhundert zu legitimieren. Dass hiezu internationale Expertise eingebunden worden ist, zeigt, dass dies kein österreichisches Einzelphänomen darstellt. Beinahe jede Regierungserklärung enthält Aussagen zur Verwaltung und ihrer Reformen. Sie ist zumindest für die beiden großen Volksparteien ein zentrales politisches Thema, welches gilt, unterschiedliche Akteure zielgruppenorientiert zu erläutern. Bundesregierungen gehen mit unterschiedlicher Intensität an diese Reformen heran – nach einer Ruhepause (1994-1996) konnte man 1997 wieder stärkere Initiativen erkennen, die in den Regierungen Schlüssel I und II (2000-2007) fortgesetzt worden sind. Besonders erwähnenswert sei die 1997 gestartete Initiative „Leistungskennzahlen für die Bundesverwaltung“, wo ein breites Know-how implementiert worden ist und stärker projektorientiert gehandelt wurde, um die Verwaltung zu optimieren.

Die Regierung Gusenbauer (seit 2007) hat sich dieser Reformen weiterhin verpflichtet und damit Kontinuität gewährleistet.

Curriculum vitae

Vor und Nachname:	Karol Decsi
Geboren:	am 08.05.1983 in Nové Zámky, Slowakei
Wohnhaft:	in der Heigerleinstraße 13/27, A-1160 Wien
Mobilnummer:	+43/676/74 22 160
E-Mail:	Karol.Decsi@wu-wien.ac.at

Ausbildung:

1997 – 2001	Gymnasium in Nové Zámky, Matura mit Auszeichnung abgelegt in: Slowakische Sprache und Literatur, Mathematik, Deutsch und Englisch
2001 – 2003	Wirtschaftsuniversität in Bratislava, Fakultät für Volkswirtschaft; Studienrichtung: Theorie und Politik der Volkswirtschaft. Abschluss des ersten Studienabschnittes
2003 – heute	Fortsetzung des Studiums an der Universität Wien, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften. Studienrichtung: Internationale Betriebswirtschaft mit Schwerpunkten Wirtschaftsinformatik, Wissensmanagement, Innovations- und Technologiemanagement
2006 – 2008	Universität Wien, Fakultät für Sozialwissenschaften, Studienrichtung: Politikwissenschaft mit Schwerpunkten: Österreichische Politik, Europäische Politik, Politische Bildung.

Berufliche Erfahrung

07/2003 – 08/2003	Journaldienst beim Billard Café Köö
06/2004 – 09/2004	Praktikant bei Strawberry Youth Hostel
07/2005 – 04/2006	Vorsitzender der Studienvertretung IBW/BW an der Universität Wien
06/2006 – 07/2006	Gerichtlich beeideter Dolmetscher beim Bezirksgericht Donaustadt
07/2006 – 09/2006	Praktikant bei e-merch Software Entwicklungs- und Vertriebs GmbH
03/2007 – 05/2007	Praktikant beim Handelsverband im Bereich der Marktforschung
09/2003 – 06/2007	Österreichische Hochschülerschaft an der Universität Wien, Mitarbeiter und Studienvertreter für die Studienvertretung IBW und BW
07/2005 – 06/2007	Mandatar der Universitätsvertretung an der Österreichischen Hochschülerschaft
09/2004 – 02/2008	Prüfungsaufsicht bei der Prüfungsabteilung der WU-Wien
09/2004 – 02/2008	Studienassistent beim Zentrum für Informatikdienste der WU-Wien
09/2007 – heute	Gründer des Vereins Austrian Political Studies Group, Leiter des Departements für Verwaltungsforschung
EDV-Kenntnisse:	MS-Office und MS-Windows Pakete (sg), Geschäftsprozessmodellierungstoolkit ADONIS (g), SQL (g), HTML (g), JavaScript (g), Bildbearbeitungsprogramme, etc. (g)
Sprachen:	Slowakisch (Muttersprache), Tschechisch (gut in Wort und Schrift), Deutsch (sehr gut in Wort und Schrift), Englisch (sehr gut in Wort und Schrift), Ungarisch (Grundkenntnisse)

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Politikwissenschaft und andere verwaltungswissenschaftliche Disziplinen nach Benz (2003, S. 369) 9
Abbildung 2: Zentralbehörden im Mittelalter nach Stolz (1951, S. 155 f.); eigene Darstellung 16
Abbildung 3: Zentralbehörden in der frühen Neuzeit nach Stolz (1951, S. 156); eigene Darstellung 18
Abbildung 4: Zentralbehörden in der mittleren Neuzeit nach Stolz (1951, S. 157); eigene Darstellung 20
Abbildung 5: Zentralbehörden in der späteren Neuzeit 1848 bis 1918 nach Stolz (1951, S. 157 f.); eigene Darstellung 22
Abbildung 6: Mehrebenensystem der Verwaltung nach Benz (2005); eigene Darstellung 33
Abbildung 7: Die Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld nach Oberndorfer (2001) 40
Abbildung 8: Beziehung: Bürger, Verwaltung, Politik und Wirtschaft (eigene Darstellung) 42
Abbildung 9: Schlussfolgerungen nach Durchführung der Verwaltungsreform nach Dearing (1998, S. 439 ff.); eigene Darstellung 50
Abbildung 10: Arbeitnehmerveranlagung mit FinanzOnline nach Palkovits/Rössler 66
Abbildung 11: Ziele der Büroordnung (vgl. BKA 2004) 75
Abbildung 12: Konzepte, Ziele und Umsetzungsstand von ELAK (nach Robert Garhofer) 78
Abbildung 13: Konzepte, Ziele und Umsetzungsstand von ELAK (nach Robert Garhofer) 78
Abbildung 14: Darstellung der administrativen Tätigkeit bei den aufgetretenen Problemen des ELAK-Systems, eigene Darstellung 81
Abbildung 15: Darstellung des aufgetretenen Problems im Bereich des BMUKK 83
Abbildung 17: Erklärung der Symbole aus Abbildung 16 (eigene Darstellung) 88
Abbildung 18: Darstellung des geschäftsorientierten Wissensmanagements nach Probst (1999) 93
Abbildung 20: Arten der Vorschreibungsmöglichkeiten und ihre Anwendung (zu Abbildung 19) 97

Literaturverzeichnis

BAUER. H. Hans/GRETHER, Mark: Öffentliche Verwaltung im Zeitalter des Customer Relationsship Management. Verwaltung und Management, 10. Jg. (2004), Heft 2.

BAUER, T. Werner*: D*ie österreichische Staatsreform. Entwicklung und Stand der politischen Parteien. Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung, *2003.* Siehe unter: http://www.politikberatung.or.at/wwwa/documents/Bundesstaatsreform.pdf; Zugriff am 19.12.2007

BENZ, Arthur: Status und Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung, in: Die Verwaltung 36(3), 2003.

BENZ, Arthur: Verwaltung als Mehrebenensystem. In: Bernhard Blanke, Stephan von Bandemer, Frank Nullmeier, Göttrik Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 3. Aufl. 2005.

BUCHMANN, Bertrand Michael: Österreich und das Osmanische Reich. Eine bilaterale Geschichte. Wien: WUV-Univ.-Verl., 1999.

BINDER, Dieter A.: Der „christliche Ständestaat" Österreich 1934 – 1938. In: Rolf Steininger et. al (Hg.): Österreich im 20. Jahrhundert. Von der Monarchie bis zum Zweiten Weltkrieg. Band 1. Wien: Böhlau, 1997.

BKA 2004: Der ELAK im BUND 2004. http://www.swe.uni-linz.ac.at/teaching/lva/ss04/projektstudium/prost246.556/Literatur-Linz/Posch%20(3)%202002.pdf; Zugriff am 18. Juni 2007

BOOZ · Allen & Hamilton GmbH <Düsseldorf>: E-Government und der moderne Staat. Einstieg, Strategie und Umsetzung. FAZ-Inst. für Management-, Markt- und Medieninformationen, Frankfurt am Main, 2002 .

BRAUN, Eberhard et. al.: Politische Philosophie. Ein Lesebuch; Texte, Analysen, Kommentare. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 5. Auflage, 1996.

BUSCHOR, Ernst: Neue politische Führung im Rahmen des New Public Management. In: NEISSER, Heinrich/ HAMMERSCHMID, Gerhard (Hg.): Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich. Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung; 18. Signum-Verl., Wien, 1998.

CLEMENT, Michael et. al.: E-Commerce. In: Albers, Söhnke et. al (Hg.): Marketing mit interaktiven Medien. Strategie zum Markterfolg, 3. komplett überarbeitete und erweiterte Auflage, Frankfurt am Main: F.A.Z.-Institut für Management-, Markt- und Medieninformationen, 2001.

COLLIN, Peter / HORSTMANN, Thomas: Das Wissen des Staates – Zugänge zu einem Forschungsthema. In: Peter Collin: Das Wissen des Staates. Geschichte, Theorie und Praxis. Baden-Baden: Nomos, 2004.

Duden – Das große Fremdwörterbuch: Herkunft und Bedeutung der Fremdwörter. Mannheim, Leipzig, Wien, Zürich: Dudenverlag 2003

EBERS, Mark/ GOTSCH, Wilfried: Institutionsökonomische Theorien der Organisation. In: KIESER, Alfred (Hrsg.): Organisationstheorien, Stuttgart: Kohlhammer, 1993.

DEARING, Elisabeth: Verwaltungsreform in der Bundesverwaltung. In: NEISSER, Heinrich/ HAMMERSCHMID, Gerhard (Hg.): Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich. Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung; 18. Signum-Verl., Wien, 1998.

DEMSETZ, Harold: Toward a Theory of Property Rights, in: American Economic Review 57 (1967)

FIRESTONE, M. Joseph / MCELROY, W. Mark: Key issues in the New Knowledge Management, Butterworth, Heinemann, 2003.

GLAEßNER, Gert-Joachim: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. In: Herfried Münkler (Hg.): Politikwissenschaft. Ein Grundkurs. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt. 2003

GOTTSCHALK, Karin*:* Wissen über Land und Leute. Administrative Praktiken und Staatsbildungsprozesse im 18. Jahrhundert. In: Peter Collin 2004: Das Wissen des Staates. Geschichte, Theorie und Praxis. Baden-Baden: Nomos, 2004

GRIMM, Dominik/ MÜLLNER, Thomas: Der elektronische Akt (ELAK) als Grundlage für wissensbasiertes Prozessmanagement. In: Klischewski, Ralf/ Wimmer, Maria (Hg.): Wissensbasiertes Prozessmanagement im E-Government, Lit Verlag Münster, 2005.

HAMMERSCHMID, Gerhard 1998: New Public Management am Beispiel der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Kanton Zürich. In: NEISSER, Heinrich/ HAMMERSCHMID, Gerhard (Hg.): Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich. Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung; 18. Signum-Verl., Wien, 1998.

HEINDL, Waltraud: Bürokratie und Beamte. In: Tálos, Emmerich et al., (Hg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik 1918 – 1933. Wien: Manz, 1995.

HELBLING, Ernst: Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte. Ein Lehrbuch für Studierende. Wien [u.a.]: Springer, 1974.

HINTZE, Otto: Beamtentum und Bürokratie. Kleine Vandenhoeck-Reihe 1473. Göttingen 1981.

HOFFMANN, Heintz: Ein Handbuch für das Ordnen, Registrieren, Aussondern und Archivieren von Akten und Behörden. Harald Boldt Verlag IM R Oldenbourg Verlag, 2000

HOKE, Rudolf: Österreichische und deutsche Rechtsgeschichte. Wien [u.a.]: Böhlau; 2., verb. Aufl., 1996.

HOPP, Helmut./GÖBEL, Astrid.: Management in der öffentlichen Verwaltung. Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen. Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 1999.

HERMANN, Korte: Einführung in de Geschichte der Soziologie. 5. Auflage. Opladen: Leke + Budrich. 1999

JANN, Werner: Verwaltungskultur. In: König, Klaus (Hg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Nomos Verlagsgesellschaft, 1. Auflage, Baden-Baden, 2002.

KARGER, *Pia /* RÜß, *Oliver /* VOM SCHEIDT, *Nadia:* E-Government. In: Bernhard Blanke, Stephan von Bandemer, Frank Nullmeier, Göttrik Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 3. Aufl., 2005.

KREMS, Burkhardt: „Bürokratie" bei Max Weber: Zusammenfassung und Textauszüge. 2007. Siehe unter: http://www.olev.de/b/max-weber-buerokratie.htm; Zugriff am 15. September 2007.

KUBICEK, Herbert / WIND, Martin: E-Government im Jahr 5 nach dem Internethype. Bestandsanalyse und Strategieerfordernisse. In: Verwaltung und Management, 11. Jg. (2005), Heft 2.

KÜHN, Harald / KARAGIANNIS, Dimitris*:* Modellierung und Simulation von Geschäftsprozessen, in WISU, August 2001.

KARAGIANNIS, Dimitris*:* Einsatz von Workflow-Technologien zur Umsetzung von Geschäftsprozessen. In: Moormann, J./ Fischer, T. (Hg.): Handbuch Informationstechnologie in Banken. Wiesbaden: Gabler Verlag. 1999

LENK, Klaus: Vielfalt der Geschäftsprozesse in der öffentlichen Verwaltung. In: In: Klischewski, Ralf/ Wimmer, Maria (Hg.): Wissensbasiertes Prozessmanagement im E-Government, Lit Verlag Münster, 2005.

LEHNER, Oskar (Hg.): Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte mit Grundzügen der Wirtschafts- und Sozialgeschichte. Linz: Trauner, 2. überarb. Aufl., 1994.

LUHMANN, Niklas: Theorie der Verwaltungswissenschaft. Köln-Berlin: Grote Verlag. 1966

C.A. MACARTNEY: Maria Theresa and the House of Austria. London: The Engl. Univ. Press, (1. print.), 1969.

MAURER, Hartmut: Allgemeines Verwaltungsrecht. München: Beck, 16. Aufl., 2006.

MAYNTZ, Renate: Max Webers Idealtypus der Bürokratie und die Organisationssoziologie. In: Mayntz, Renate (Hg.): Bürokratische Organisation. Neue Wissenschaftliche Bibliothek. Kiepenheuer & Witsch, Köln, 1968.

MAYNTZ, Renate: Soziologie der öffentlichen Verwaltung, 2., durchgesehene Auflage, C. F. Müller Verlag Heidelberg, 1982.

MEHLICH, Harald: Von der offline-Verwaltung zum eGovernment. Perspektiven für Wissensmanagement und informelle Organisation in virtuellen Verwaltungsstrukturen. In: Collin, Peter/ Horstmann, Thomas (Hg.): Das Wissen des Staates. Geschichte, Theorie und Praxis. Nomos, Baden-Baden, 2004.

MENNE-HARITZ, Angelika: Das Dienstwissen der öffentlichen Verwaltung. In: Verwaltung und Management. Zeitschrift für allgemeine Verwaltung 7. Jahrgang, Heft 4/2001

NEISSER, Heinrich: Verwaltung. In: Dachs et. al. (Hg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. 3., erweiterte und völlig neu bearbeitete Auflage, Wien: Manz, , 1997.

NEISSER, Heinrich/ MEYER, Renate/ HAMMERSCHMID, Gerhard: Kontexte und Konzepte des New Public Management. In: Neisser, Heinrich/ Hammerschmid, Gerhard (Hg.): Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich. Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung ; 18. Signum-Verl., Wien, 1998.

NEISSER, Heinrich: Die politischen und institutionellen Rahmenbedingungen der Verwaltungsreform. In: NEISSER, Heinrich/ Hammerschmid, Gerhard (Hg.): Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich. Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung ; 18. Signum-Verl., Wien, 1998.

NEISSER, Heinrich/ HAMMERSCHMID, Gerhard: Perspektiven der österreichischen Verwaltungsmodernisierung. In: NEISSER, Heinrich/ Hammerschmid, Gerhard (Hg.): Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich. Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung ; 18. Signum-Verl., Wien, 1998.

OBERNDORFER, *Peter*: Die Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld. In: Holzinger, Gerhart (Hg.): Österreichische Verwaltungslehre. Wien: Verl. Österreich, 2001.

PALKOVITS, Silke/ KARAGIANNIS Dimitris: Prozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung – vom Konzept zur praxiserprobten Modellierungsmethode. In: Klischewski, Ralf/ Wimmer, Maria (Hg.): Wissensbasiertes Prozessmanagement im E-Government, Lit Verlag Münster, 2005.

PALKOVITS, Silke/ RÖSSLER, Thomas: Prozessorganisation in der öffentlichen Verwaltung – der Mehrwert aus der Prozessmodellierung. Downloadbar unter: http://www.adoamt.com/downloads/Palkovits,%20Roessler_Prozessorganisation.pdf; Zugriff am 22. Juli 2007

PAUSER, Josef et.al. (Hg.): Quellenkunde der Habsburgermonarchie (16. – 18. Jahrhundert). Ein exemplarisches Handbuch (= Mitteilungen des Instituts für Österreichische Geschichtsforschung, Ergänzungsband 44). Sonderdruck. Wien: Oldenbourg, 2004.

PELINKA, Anton/ ROSENBERGER, Sieglinde: Österreichische Politik. Grundlagen, Strukturen, Trends. Wien: WUV-Univ.-Verl, 1999.

PELINKA, Anton: Grundzüge der Politikwissenschaft. Wien: Böhlau, 2004.

PICOT, Arnold / DIETL, Helmut / FRANC, Egon: Organisation. Eine ökonomische Perspektive. Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 4. Aufl., *2005*.

PICOT, Arnold: Ökonomische Theorien der Organisation – Ein Überblick über neuere Ansätze und deren betriebswirtschaftliches Anwendungspotential. In: Ordelheide, Dieter (Hg.): Betriebswirtschaftslehre und Ökonomische Theorie. Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 1991

PROBST, Gilbert, Steffen Raub, Kai Romhardt: Wissen managen. 3. Auflage. FAZ, Gabler, Frankfurt/Main 1999.

RICHARDSON, Ruth: Das neuseeländische Modell des New Public Managements. In: NEISSER, Heinrich/ HAMMERSCHMID, Gerhard (Hg.): Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich. Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung; 18. Signum-Verl., Wien, 1998.

ROELLECKE, Gerd: Die Verwaltungswissenschaft – von außen gesehen. In: König, Klaus (Hg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Nomos Verlagsgesellschaft, 1. Auflage, Baden-Baden, 2002.

SCHIMITSCHEK, Bruno: Der österreichische Beamte. Geschichte und Tradition. Wien, 1984.

SCHEDLER, Kuno/ PROELLER, Isabella: New Public Management. Bern ; Wien [u.a.]: Haupt 2000.

SCHRÖTER, Eckhard/ WOLLMANN, Helmut: New Public Management. In: Blanke, Bernhard/ von Bandemer, Stephan/ Nullmeier, Frank/ Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. völlig neu überarbeitete und erweiterte Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2005.

SEIFERT, Klaus: Prozessmanagement für die öffentliche Verwaltung. Mit Geleitw. von Jürgen Weber und Dieter Specht. Gabler Edition Wissenschaft: Unternehmensführung & Controlling. Dt. Univ.-Verl., Wiesbaden, 1998.

STEININGER, *Rolf et. al (Hg.)*: Österreich im 20. Jahrhundert. Von der Monarchie bis zum Zweiten Weltkrieg. Band 1. Wien: Böhlau, 1997.

STEININGER, *Rolf et. al. (Hg.)*: Österreich im 20. Jahrhundert. Vom Zweiten Weltkrieg bis zur Gegenwart. Band 2. Wien: Böhlau, 1997.

STOLZ, Otto: Grundriss der österreichischen Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte. Ein Lehr- und Handbuch. Tyrolia-Verlag/ Innsbruck-Wien, 1951.

TABAKOW, Robert: Staat und Informationstechnologien, E-Government, Ökonomie und das Wissen über die Bedeutung politischer Vorgänge. Universität Wien, März 2004. Diplomarbeit publiziert auf: http://www.laga.at/rechtsprobleme/doks/e-gov-tabakow.pdf; Zugriff am 17. Dezember 2007

THIEME, Werner (Jurist): Verwaltungslehre. 3., völlig neubearb. Aufl., Heymann, 1977.

WEBER, Max: Politik als Beruf. Fünfte Auflage. Duncker&Humboldt. Berlin, 1968.

WEBER, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Tübingen: Mohr, 5., rev. Aufl. / besorgt von Johannes Winckelmann. 1972

VACHOVÁ, Brigitte (vyd.): Habsburkové. Historie jednoho evropského rodu. Praha, 1993.

WENGER, Ekkehard / TERBERGER, Eva: Die Beziehung zwischen Agent und Prinzipal als Baustein einer ökonomischen Theorie der Organisation. In: WiST, Heft 10 (1988).

WIMMER, Hannes: Evolution der Politik. Von der Stammgesellschaft zur modernen Demokratie. Mit einem Vorw. von Anatol Rapoport. WUV-Universitätsverlag, Wien, 1996.

WIMMER, Hannes: Die Modernisierung politischer Systeme. Staat, Parteien, Öffentlichkeit. Wien: Böhlau, 2000.

WIMMER, Maria / KLISCHEWSKI, Ralf: Wissensbasiertes Prozessmanagement im E-Government: Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten. In: Klischewski, Ralf/ Wimmer, Maria (Hg.): Wissensbasiertes Prozessmanagement im E-Government, Lit Verlag Münster, 2005.

WOLTRON, Klaus: Erfolgsfaktoren einer Verwaltungsreform – Erfahrungen aus der Privatwirtschaft. In: NEISSER, Heinrich/ HAMMERSCHMID, Gerhard (Hg.): Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich. Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung; 18. Signum-Verl., Wien, 1998.

ANHANG

Abstract in Deutsch:

Die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung stellt ein Grenzgebiet zu anderen wissenschaftlichen Disziplinen – vor allem aus der Betriebswirtschaftlehre und der Rechtswissenschaften – dar. Die politikwissenschaftlichen Verwaltungsforscher beobachten und beschreiben die Prozesse in der Verwaltung selbst und darüber hinaus die Beziehungen der Verwaltung, die sich in politisch-gesellschaftlichem Umfeld befindet. Anreize aus anderen Disziplinen – vor allem aus der Managementlehre – stellen wesentliche Schwerpunkte für eine effiziente Weiterentwicklung der Verwaltung dar. Das Konzept von New Public Management (NPM), als neues Steuerungsmodell in der öffentlichen Verwaltung, begründet die „moderne öffentliche Verwaltung" auch in Österreich und ist als eine Methode im Kontext der österreichischen Verwaltungsreform bekannt. Durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) wird es in der österreichischen Verwaltung versucht, die Ansätze des NPM zu ermöglichen. Da die IKT schnellere Kommunikation und mehr Komfort bietet, wird sie vor allem im Bereich des E-Governments genutzt – es handelt sich dabei um externe Portale für Bürger wie „Finanz Online" oder das Konzept der österreichischen Bürgerkarte, welche zu mehr Bürgernähe beitragen, und sogar auch im internen Verwaltungsbereich der „elektronische Akt", welcher zur Beschleunigung der Geschäftsprozesse innerhalb des Bundes genutzt wird. Mittels „elektronischen Akten" entsteht ein großer Speicher an Wissen, welches in elektronischer Form aufbewahrt wird. Dieses interne Dienstwissen müsste aufbewahrt und gespeichert werden, um eventuelle Evaluierungen bzw. Erkenntnisse daraus ziehen zu können, was unter die Aufgaben von Wissensmanagement gehört, (Stichwort: prozessorientiertes Wissensmanagement).

Abstract in English:

The politics scientific administration research places a boundary zone to other scientific disciplines – above all out of the business administration and the law sciences. The politics scientific administration researchers observe and describe the processes in the administration and even in addition the relations of the administration that is in politically-social background. Stimuli out of other disciplines – above all out of the management apprenticeship – represent essential focus points for an efficient further development of the administration. The draft of New Public Management (NPM), as a new control model in the public administration, establishes the "modern public administration" also in Austria and is well known as a method in the context of the Austrian administration reform. Through the use of information and communication technology (ICT), it is tried in the Austrian administration to enable the extensions of the NPM. Because the ICT offers faster and more comfortable communication, it is above all used in the area of the E-Government – it concerns at the same time external portals for citizen e.g. "Finance Online" or the draft of the Austrian citizen card which contribute to "more closeness to citizens", and even also in the internal administration area the "electronic act" which is used to the acceleration of the business processes within the alliance. By means of "electronic acts", a large storage emerges at knowledge, which is stored in electronic form. This internal "service knowledge" should have to be saved and stored in order to be able to pull possible evaluations and/or insights from that, what belongs under the tasks of knowledge management, (cue: process-oriented knowledge management).