

Schumacher-Wolf, Clemens

Book — Digitized Version

Informationstechnik, Innovation und Verwaltung: Soziale Bedingungen der Einführung moderner Informationstechniken

Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, No. 3

Provided in Cooperation with:

Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Cologne

Suggested Citation: Schumacher-Wolf, Clemens (1988) : Informationstechnik, Innovation und Verwaltung: Soziale Bedingungen der Einführung moderner Informationstechniken, Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, No. 3, ISBN 3-593-34033-X, Campus Verlag, Frankfurt a. M.,
<https://hdl.handle.net/11858/00-001M-0000-0012-5B9C-7>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/209595>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Clemens Schumacher-Wolf

Informationstechnik, Innovation und Verwaltung

Soziale Bedingungen der Einführung
moderner Informationstechniken

Campus Verlag
Frankfurt/New York

88 / 1583
Max-Planck-Institut
für Gesellschaftsforschung
Litt.-Inst.

OLA - 2 13

16 124 000

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Schumacher-Wolf, Clemens:

Informationstechnik, Innovation und Verwaltung : e.
vergleichende Analyse sozialer Bedingungen d. Einf. u.
Nutzung moderner Informationstechniken in 3 Behörden /
Clemens Schumacher-Wolf. Max-Planck-Inst. für
Gesellschaftsforschung Köln. – Frankfurt/Main ; New York :
Campus Verlag, 1988
ISBN 3-593-34033-X

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere
für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung
und Verarbeitung in elektronischen Systemen.
Copyright © 1988 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main
Umschlaggestaltung: Atelier Warminski, Büdingen
Druck und Bindung: KM-Druck, Groß-Umstadt
Printed in Germany

VORWORT

Die Frage nach den sozialen Bedingungen der Entwicklung und Verbreitung einer technischen Innovation steht heute im Zentrum techniksoziologischen Interesses - obwohl oder auch gerade weil bislang eher die sozialen Folgen neuer Techniken untersucht worden sind. Das verleiht der hier vorgelegten Studie über die Einführung neuer informationstechnischer Verfahren in die öffentliche Verwaltung ihren besonderen Stellenwert.

Die Einführung neuer Techniken in bestehende Organisationen erfolgt in einem mehrstufigen Entscheidungsprozess, an dessen Anfang die Wahrnehmung eines lösungsbedürftigen Problems steht. Innovatives Verhalten im allgemeinen und technische Innovation im besonderen ist *eine* mögliche Strategie der Problemlösung. Dabei legt die Art des wahrgenommenen Problems nicht schon die Art der Innovation fest; zwar mögen sich bestimmte Innovationsarten nicht für die Lösung bestimmter Probleme eignen, aber umgekehrt eröffnet fast jedes Problem alternative Möglichkeiten der Lösung. Das gilt auch für (informations)technische Problemlösungen. Die Art informationstechnischer Anwendungen wird nicht etwa durch rein sachlogische Zusammenhänge zwischen den Merkmalen einer Aufgabe und technischen Gegebenheiten bestimmt; aufgrund der Trennung zwischen relativ anwendungsunspezifischer Hardware und anwendungsspezifischer Software können vielmehr Nutzungsvorstellungen und die hinter ihnen stehenden Interessen die Wahl einer spezifischen technischen Lösung beeinflussen. Damit kann prinzipiell auf jeder Stufe des Entscheidungsprozesses *Selektion* stattfinden: bei der Wahrnehmung von lösungsbedürftigen Problemen, bei der Entscheidung für technische Innovation als Problemlösungsstrategie und schliesslich bei der Wahl zwischen verschiedenen informationstechnischen Anwendungen. Die - vom Verfasser empirisch beantwortete - Frage ist, welche sozialen Faktoren bei diesen Auswahlentscheidungen eine Rolle spielen und ob sich ein ganz bestimmtes Muster der *sozial bestimmten Selektivität bei der Einführung und Nutzung moderner Informationstechnik in Behörden* daraus ergibt.

Die drei Fallstudien, die das Material der Untersuchung darstellen, beziehen sich auf die Staatsanwaltschaft, die Kriminalpolizei und die

Steuerverwaltung, also jeweils mehrstufige Behördenzweige mit eigener Kompetenz für innovative Problemlösungen. Alle drei Fallstudien greifen historisch relativ weit zurück, schildern die Entwicklung der Aufgaben, des Behördenaufbaus und der Personalstruktur und stellen den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik von den ersten Modellversuchen bis zum derzeitigen Stand dar. Aufgrund dieses reichen Materials gelingt eine anschauliche Rekonstruktion und überzeugende Klärung der Bedingungen, die schliesslich zu den höchst unterschiedlichen technischen Lösungen in den drei Behördenzweigen geführt haben.

Die empirischen Erhebungen zu dieser Arbeit, die als Dissertation von der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln angenommen wurde, fanden teilweise im Rahmen einer umfassenderen Untersuchung informations- und kommunikationstechnischer Anwendungen in der öffentlichen Verwaltung statt, die am Institut für angewandte Sozialforschung der Universität durchgeführt wurde. Die Arbeit des Verfassers wurde später am MPI für Gesellschaftsforschung fertiggestellt und steht in thematischem Zusammenhang mit den heute dort laufenden techniksoziologischen Untersuchungen, die sich allerdings weniger auf Informations- als auf Kommunikationstechnik beziehen und bei denen auch nicht die öffentliche Verwaltung als Anwendungsgebiet im Vordergrund steht. Der vom Verfasser gewählte analytische Ansatz mit seiner gleichzeitigen Betonung von institutionellen Gegebenheiten und individuellen Handlungsorientierungen korporativer Akteure entspricht dagegen ganz der am MPIGF zur Zeit entwickelten Perspektive. Diese Beziehungen zum Forschungsprogramm des Instituts waren wichtig für die Entscheidung, diese aus einem anderen Arbeitszusammenhang stammende, vorzügliche Studie als Buch in unserer Schriftenreihe zu veröffentlichen.

Köln, im Mai 1988

Renate Mayntz

INHALT

1 Zur Einführung	13
2 Informationstechnik, Innovation und Verwaltung: Ein analytischer Bezugsrahmen	25
2.1 Innovatives Verhalten von Organisationen: Ein handlungs- und strukturorientierter Ansatz	28
2.1.1 Innovation und innovatives Verhalten: Begriffliche Klärungen	29
2.1.2 Formen innovativen Verhaltens	30
2.1.3 Zur Erklärung organisatorischer Innovationen und innovativen Verhaltens: Die Entwicklung eines analytischen Bezugsrahmens	32
2.2 Verwaltung und rechtliche Regelungen: Zur normativen Außensteuerung und der Bedeutung rechtlicher Regelungen als strukturelle Rahmenbedingungen behördlicher Innovationen	47
2.3 Der Einsatz von Informationstechniken in Behörden als informationsverarbeitende Organisationen: Zu den Bestimmungsgründen möglicher Anwendungsfelder und Nutzungsstrukturen moderner Informationstechniken	61
2.3.1 Zum Verhältnis von Informationstechniken und ihren Anwendungsformen und Nutzungsstrukturen	62
2.3.2 Zu den Bestimmungsgründen möglicher Anwendungsfelder von Informationstechniken in Behörden	69
3 Zu Auswahl und Anlage der Falluntersuchungen	89
4 Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei als Strafermittlungsbehörden	95
4.1 Grundstrukturen von Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei	95
4.1.1 Die Ermittlung von Straftaten: Aufgaben von Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei	95

4.1.2	Aufgaben- und Rollenverteilung von Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei: Die rechtlichen Regelungen	102
4.1.3	Die Staatsanwaltschaft	103
4.1.3.1	Die Ermittlung von Straftaten und andere behördliche Aufgaben	103
4.1.3.2	Organisation und technisch-wissenschaftliche Kapazitäten	104
4.1.3.3	Personal und Arbeitsbelastung	108
4.1.4	Die Kriminalpolizei	112
4.1.4.1	Die Aufklärung von Straftaten und andere Aufgaben	112
4.1.4.2	Behördliche Organisation und technisch-wissenschaftliche Kapazitäten	114
4.1.4.3	Personal	117
4.2	Der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik bei Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaft	119
4.2.1	Die Kriminalpolizei	119
4.2.2	Die Staatsanwaltschaft	124
4.3	Strukturelle Rahmenbedingungen für informationstechnische Innovationen bei Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaft	128
4.3.1	Aufgaben- und Rollenverteilung zwischen Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei: Das tatsächliche Muster	128
4.3.2	Selbstverständnis und Auftragsinterpretation von Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaft	131
4.3.3	Historische Wandlungsprozesse von Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei	135
4.3.3.1	Die Kriminalpolizei	138
4.3.3.2	Die Staatsanwaltschaft	141
4.4	Informationstechnische Innovationen und alternative Formen behördlicher Problemlösung seit den 50er Jahren	145
4.4.1	Informationstechnik und Wandel der Kriminalpolizei	146
4.4.2	Informationstechnik und Wandel der Staatsanwaltschaft	156
	5 Besteuerung und Steuerbehörden	175
5.1	Grundstrukturen von Steuerverwaltung und Besteuerungsprozessen	175
5.1.1	Aufgaben und Prozesse der Besteuerung in den Finanzämtern	176

5.1.2	Organisation und Personal der Finanzämter	184
5.1.3	Publikum und Beteiligte	189
5.2	Die Entwicklung von Steuerbehörden und Besteuerungsverfahren bis zum Ende der 60er Jahre	191
5.2.1	Rationalisierung und Differenzierung von Steuerbehörden und Besteuerungsverfahren	191
5.2.2	Steuerbehörden und Umwelt: Stabilität versus Wandel	194
5.3	Versuche mit informationstechnischen Systemen: Die Inkubationszeit für eine neue Konzeption	198
5.4	Die Innovationen der 70er Jahre: Konzeption und Implementation in der Steuerverwaltung Nordrhein-Westfalens	206
5.4.1	Das Innovationskonzept	206
5.4.2	Die Implementation und ihre Folgeprobleme	214
5.4.3	Die Innovation der Innovationen	226
5.4.4	Ein Resümee	228
5.5	Perspektiven für informationstechnische Innovationen in der Mitte der 80er Jahre	232
6	<i>Soziale Bedingungen der Einführung und Nutzung moderner Informationstechniken in drei Behörden: Systematisierung und Vergleich der Befunde</i>	241
6.1	Einführung und Einsatz moderner Informationstechniken und andere Formen behördlichen Wandels	242
6.2	Problemfelder, Problemspezifikation, Problemdruck: Zu den Bestimmungsgründen und Anlässen behördlicher Innovationen	249
6.2.1	Veränderungen der Umwelt und behördliche Leistungsdefizite	250
6.2.2	Probleme, Problemdruck und Problemlösungsbedarf: Eingrenzungen, Ausgrenzungen, Spezifikationen	253
6.2.3	Zu den Bestimmungsgründen behördlicher Problemselektion und -spezifikation	256
6.3	Die Einführung und Nutzung moderner Informationstechniken als behördliche Problemlösungsstrategie	267
6.3.1	Informationsseitige und organisatorische Rahmenbedingungen der Nutzung moderner Informationstechniken	268
6.3.1.1	Behördliche Informationsverarbeitung und Ansatzpunkte für den Einsatz moderner Informationstechniken	268

6.3.1.2	Zu den Bestimmungsgründen qualitativer und quantitativer Merkmale behördlicher Informationsverarbeitung	270
6.3.1.3	Zum Entstehungszusammenhang der Grundstrukturen behördlicher Informationsverarbeitung	277
6.3.1.4	Zur Veränderung der informationsseitigen Rahmenbedingungen für die Einführung moderner Informationstechniken	280
6.3.1.5	Zur Bedeutung behördlicher Planungs- und Entwicklungskapazitäten	283
6.3.2	Zur Notwendigkeit einer Einführung moderner Informationstechniken	285
6.3.3	Behördliche Vorstellungen, Perspektiven und Präferenzen für den Einsatz moderner Informationstechnik und ihre Nutzungsformen	291
6.3.4	Konflikte um die Einführung und Nutzung moderner Informationstechniken: Zur Bedeutung der Akzeptanz informationstechnischer Innovationen	294
6.4	Zu den Grundmustern innovativen Verhaltens der Behörden und seiner Bedeutung für die Einführung und Nutzung moderner Informationstechniken: Ein Resümee	298
Literaturverzeichnis		309

TABELLENVERZEICHNIS

Tab. 1: Personal bei Bund, Ländern und Gemeinden 1983	90
Tab. 2: Bekanntgewordene Straftaten nach Art der Delikte 1983	100
Tab. 3: Bekanntgewordene Straftaten 1954 - 1983	101
Tab. 4: Staatsanwaltschaftliches Personal 1957 - 1984	110
Tab. 5: Staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren 1958 - 1983	111
Tab. 6: Personal bei Polizei und Kriminalpolizei 1960 - 1985	117
Tab. 7: Steuerpflichtige bei den Veranlagungssteuern 1961 - 1980	182
Tab. 8: Arbeitsanfall in den Finanzämtern 1963 - 1975	183
Tab. 9: Personalbedarf in ausgewählten Aufgabenbereichen der Finanzämter 1963 - 1975	187
Tab.10: Personalbestand in den Finanzämtern Nordrhein-Westfa- lens 1963 - 1986	188

"Es geht nicht immer so fix mit den Veränderungen; daß einem der Kopf schwirrt, kommt weniger daher, daß die Zeitalter so schnell wechseln, als daß wir unsere flüchtigen Diagnosen für einen solchen Wechsel halten."

Barbara Sichtermann

1 ZUR EINFÜHRUNG

Es ist kaum 30 Jahre her, daß in der öffentlichen Verwaltung wie auch im privaten Bereich die ersten Versuche unternommen wurden, Computer einzusetzen. Die erstmalige Nutzung einer neuen Generation von Informationstechniken bedeutete für viele auch den Beginn einer neuen Phase des Umgangs mit Informationen, der Gestaltung von Büro- und Dienstleistungsarbeit sowie der Aufgabenerfüllung in Behörden wie im gesamten Bereich der Organisationen, die in erster Linie mit der Verarbeitung von Informationen befaßt sind. Mit dem Einsatz von Computern verbanden sich sehr unterschiedliche Vorstellungen und Perspektiven. Manche erblickten die Chance zu einer grundlegenden Rationalisierung der Büro- und Verwaltungsarbeit und entwickelten bisweilen auch Visionen von künftig fast menschenleeren, lediglich von Maschinen und einigen Technikern belebten Büroetagen. Andere bezweifelten dagegen, daß Verwaltung durch Maschinen überhaupt Verwaltung sein könne, und stellten die Rechtsgültigkeit maschinell erstellter Bescheide und Verwaltungsakte in Frage (vgl. Bull 1964; Bahrdt 1958; Jaeggi/Wiedemann 1963).

Die Einführung von Computern in der öffentlichen Verwaltung erfolgte keineswegs im Gleichschritt. Es waren einzelne Verwaltungszweige, genauer: einzelne Verwaltungen und Behörden, die die Vorreiterrolle übernahmen und als Pioniere auf diesem Gebiet agierten. Die Steuerbehörden einiger Bundesländer, zahlreiche statistische und vermessungstechnische Ämter, der Verteidigungsbereich sowie eine Reihe von Personalabteilungen großer Verwaltungszweige und Gebietskörperschaften zählten hierzu. Diese Verwaltungen gehörten neben den gesetzlichen Sozialversicherungsträgern, einigen Industrieverwaltungen und Großversandhäusern auch zu den Erstanwendern von Computern im Büro- und Dienstleistungsbereich in der Bundesrepublik.¹

Heute, 30 Jahre später, ist der Rückgriff auf Computer und andere moderne, von der (Mikro-)Elektronik geprägte Informationstechniken² in der einen oder anderen Form für viele Verwaltungen zum Alltag geworden. Während einige Verwaltungszweige zu Beginn der 80er Jahre allerdings noch damit beschäftigt sind, die ersten wirklich großen Schritte für den

Eintritt in eine computerunterstützte Bürowelt zu unternehmen, hängt die Aufgabenerfüllung anderer Behörden mittlerweile entscheidend von der Funktionsfähigkeit der eingesetzten informationstechnischen Verfahren ab. Es erscheint vielen kaum noch vorstellbar, wie Steuer- oder Personalverwaltungen Abgabenbescheide oder Gehaltsabrechnungen ohne die Hilfe von Computern fertigstellen sollen. Auch eine Kriminalpolizei, die ohne die Unterstützung von Informationssystemen die Aufklärung vor allem von Kapitalverbrechen betreiben sollte, ist nur noch schwer denkbar.

Die Entwicklung des Einsatzes computerunterstützter Datenverarbeitung in den Verwaltungen spiegelt sich in zahlreichen Veränderungen wider. Kamen 1957 in der Bundesrepublik insgesamt gerade 21 DV-Anlagen zum Einsatz, so war der Bestand an Computern bereits bis zum Ende der 70er Jahre allein in den öffentlichen Verwaltungen auf etwa 940 Universaldatenverarbeitungsanlagen, 5.200 sogenannte Bürocomputer, 5.000 Minicomputer und rund 13.500 Terminals gestiegen (s. Zweiter Bericht der Bundesregierung 1970: 5; Diebold 1979: 66). Allein beim Bund wuchsen die auf die Datenverarbeitung entfallenden Sachausgaben zwischen 1970 und 1985 um mehr als das fünffache von 54 Millionen auf über 300 Millionen DM (s. Feick/Siedenburg 1984: 79). Das DV-Budget aller Behörden wurde für Ende der 70er Jahre auf etwa 2 Milliarden DM geschätzt. Davon rechnete man rund 40% der Hardware zu (s. Diebold 1979: 75).

Dieses Budget verteilt sich allerdings sehr ungleich auf die einzelnen Verwaltungszweige: Die Innen- und Finanzverwaltungen, das sind vor allem die Polizei und die statistischen Ämter auf der einen sowie die Steuerverwaltung und das Haushalts-, Kassen-, Rechnungswesen auf der anderen Seite, beanspruchen in Verbindung mit dem Verteidigungsbereich weit mehr als die Hälfte aller DV-Kapazitäten der verschiedenen Gebietskörperschaften. Demgegenüber sind etwa die Gesundheits-, die Kultus- oder die Umweltbehörden, aber auch die Justiz lediglich periphere Nutzer von DV-Verfahren (s. Feick/Siedenburg 1984: 79; Kommunale Gemeinschaftsstelle 1983: 46; Schumacher-Wolf/Siedenburg 1984: 255).

Der Einsatz von Computern und DV-Verfahren wurde in zahlreichen Fällen zum Kern mehr oder weniger umfangreicher Innovationen in den Verwaltungen. Einige organisatorische Spezialeinheiten verdanken ihre Existenz der Einführung informationstechnischer Systeme und der Nutzung von Datenverungsverfahren. Für den Umgang mit den technischen Systemen, für die vorbereitenden und durchführenden Arbeiten beim DV-Einsatz, z.T. aber auch für die gesamte Planung und Entwicklung der Anwendungen wurden zahlreiche neue Stellen eingerichtet. Mittels gesetzlicher Regelungen haben einzelne Bundesländer bestimmte formale Organisationsmodelle für die Entwicklung und die Nutzung der Datenverarbei-

tung festgeschrieben. In einigen Verwaltungszweigen wurden umfangreiche computerunterstützte Informations- und Kommunikationssysteme zur Speicherung und Verteilung von Informationen, die im Rahmen der Aufgabenerledigung benötigt werden, aufgebaut. Andere setzten mehr auf die Entwicklung und Implementation von Verfahren, die die Erstellung der Verwaltungsleistung unmittelbar einem automatisierten Prozeß unterwarfen.

Organisatorische Abläufe und Arbeitsprozesse, Stellenbeschreibungen und Organisationsstrukturen sind in verschiedenen Verwaltungsbereichen z.T. erheblichen Veränderungen unterworfen worden. Einige Behörden wurden im Zusammenhang mit der Nutzung von Datenverarbeitungsanlagen neu errichtet und zahlreiche Aufgaben entsprechend umressortiert.³ Bestimmte Verwaltungsaufgaben und -leistungen sind erst mit dem Einsatz von Informationstechniken entstanden. Auch einige Arbeitsmethoden - man denke etwa an die Raster- oder Schleppnetzführung der Polizeibehörden - sind aufs engste mit den neuen Techniken verbunden. Folgt man den Interpretationen und Berechnungen der Verwaltung, dann hat sich als Folge des Einsatzes mikroelektronischer Informationstechniken nicht zuletzt auch die Produktivität der Verwaltung und die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung in zahlreichen Behörden deutlich erhöht (s. z.B. Automation 1981: 3 f; Dritter Bericht über die Automation 1975: 5 f).

Die öffentliche Verwaltung macht, das läßt sich zusammenfassend festhalten, insgesamt in erheblichem Umfang von modernen Informationstechniken Gebrauch. Im einzelnen zeigt sich allerdings ein durchaus differenziertes Bild. Der Technikeinsatz konzentriert sich in hohem Maße auf eine begrenzte Zahl von Behörden in bestimmten Aufgabenfeldern der Verwaltung. Diese Behörden haben ihr Erscheinungsbild mit der Einführung und Nutzung von Computern und anderer Informationstechniken sowie den sie begleitenden Veränderungen, kurz: mit informationstechnischen Innovationen, in vielen Bereichen nachhaltig, im einzelnen jedoch wiederum durchaus unterschiedlich verändert. Ihnen stehen Verwaltungen gegenüber, die nur am Rande von computerunterstützten Verfahren und dem Einsatz moderner Informationstechniken tangiert werden.

Worauf lassen sich nun Einführung und Entwicklung des Einsatzes moderner Informationstechniken in Behörden zurückführen? Wie kann man die unterschiedlichen Anwendungsformen und die mit ihrer Nutzung in Verbindung stehenden Veränderungen der Verwaltungen erklären? Und welche Gründe können insbesondere für die erheblichen Unterschiede, die hinsichtlich des Umfangs der Nutzung moderner Informationstechniken zwischen verschiedenen Behörden zu beobachten sind, verantwortlich gemacht werden? Das sind, kurz und zunächst ganz allgemein formuliert, die Fragen, mit denen sich diese Arbeit beschäftigen will.

Diese Arbeit versucht, sich aus einer spezifischen Perspektive diesen Fragen zu nähern und mögliche Antworten bzw. Versuche und Elemente einer Antwort zu formulieren. Sie fragt nach der sozialen Bedingtheit, mit anderen Worten, nach der Bedeutung sozialer Strukturen und des Verhaltens von Akteuren für die Einführung und Nutzung moderner Informationstechniken in Behörden. Es soll also darum gehen, jenseits technischer Sachzwänge oder jenseits makrostruktureller, gleichsam gesetzmäßiger Bedingungen liegende, auf der Ebene behördlichen Handelns angesiedelte soziale Selektionsmechanismen zu identifizieren und transparent zu machen, die für die Entstehung, die konkrete Gestaltung und den Umfang informationstechnischer Innovationen in Behörden von wesentlicher Bedeutung sind. Hierbei soll weniger die Analyse einzelner Prozesse der Einführung moderner Informationstechniken als vielmehr die generelle Entwicklung des Technikeinsatzes und seines Umfanges in den Behörden interessieren. Besonders die Frage nach möglichen Erklärungen für den in seinem Umfang so unterschiedlichen Einsatz moderner Informationstechniken macht es hierbei erforderlich, die Aufmerksamkeit nicht nur auf die für die Einführung und Verbreitung von Computern und verwandten Systemen förderlichen, sondern auch auf die dem entgegenstehenden sozialen Bedingungen zu lenken.

Im einzelnen wird es vor allem darum gehen zu untersuchen, unter welchen strukturellen, für die jeweiligen Behörden bedeutsamen sozialen Gegebenheiten informationstechnische Innovationen möglich geworden sind, welchen Entstehungsbedingungen diese unterlegen haben und welche Notwendigkeiten, Anlässe und Anstöße wesentlich zu ihrer Realisierung beigetragen haben. Weiterhin soll insbesondere danach gefragt werden, von welchen Interessen, Handlungsorientierungen und Konzepten vor allem behördlicher Akteure sich Einführung und Anwendung moderner Informationstechniken geprägt zeigen und an welchen Zwecken und Zielen sie orientiert sind.

Die Konzentration auf die Frage nach den sozialen Bedingungen informationstechnischer Innovationen stellt eine hier für außerordentlich bedeutsam erachtete, aber ohne Zweifel sehr selektive Untersuchungs- und Erklärungsperspektive dar. Sie allein kann zweifellos keine umfassende Erklärung der Einführung und Nutzung moderner Informationstechniken in Behörden liefern. Hierfür wäre es sicherlich notwendig, anderen Faktoren, nicht zuletzt auch der Technik selbst, die hier nur als ein sich kontinuierlich wandelndes und vor allem in seinem Leistungsvermögen nicht scharf umreißbares Potential begriffen wird, sehr viel größere Aufmerksamkeit zu widmen. Diese Beschränkung erscheint jedoch unumgänglich: einerseits aus forschungspragmatischen Gründen und andererseits, um die

Konzentration auf die Analyse sozialer Bestimmungsgründe innovativen behördlichen Verhaltens zu gewährleisten.

Bereits ein grober Überblick über die Literatur macht deutlich, daß Einführung und Einsatz computerunterstützter Datenverarbeitungsverfahren in öffentlichen Verwaltungen in den letzten 10 bis 15 Jahren erhebliches wissenschaftliches Interesse auf sich gezogen haben. Die seit dem Beginn der 70er Jahre deutlich gestiegene Zahl einschlägiger Arbeiten vermag dies eindrücklich zu belegen. Dies gilt in ähnlicher Weise auch für die entsprechenden Entwicklungen im privaten Dienstleistungssektor (z. Überblick s.z.B. Staehle/Sydow 1986).

In den 50er und 60er Jahren gab es zunächst nur verhältnismäßig wenige Publikationen, die sich in irgendeiner Weise mit dem Einsatz von Computern in öffentlichen wie privaten Verwaltungen beschäftigt haben. Sie waren oft auch mehr spekulativ orientiert als empirisch fundiert (vgl. etwa Bahrdt 1958; Pirker 1962; ders. 1963; Jaeggi/Wiedemann 1963; Luhmann 1966; Rationalisierung 1968). Die ersten umfangreicheren empirischen Studien über den DV-Einsatz im öffentlichen Bereich wurden zu Beginn der 70er Jahre projektiert und durchgeführt (s. z.B. Brinckmann u.a. 1974; Düll u.a. 1972). Zur gleichen Zeit institutionalisierte sich an der Gesamthochschule Kassel eine Forschergruppe, die sich auf die Analyse dieses häufig auch als "Verwaltungsautomation" bezeichneten Phänomens konzentriert hat. Heute stellt die Untersuchung des Einsatzes moderner Informationstechniken in der öffentlichen Verwaltung einen weitgehend etablierten Bereich der Forschung verschiedener sozialwissenschaftlicher Teildisziplinen dar.

Im Vordergrund wissenschaftlicher Aufmerksamkeit standen bislang insbesondere drei große Themenbereiche:

(1) Der insgesamt größte Teil der Arbeiten zeigt sich vor allem an einer Analyse der eingetretenen, wie der zu erwartenden Folgen des Technikeinsatzes interessiert.⁴ Hierbei dominieren wiederum Untersuchungen zu den Auswirkungen der Datenverarbeitung auf Arbeit und Beschäftigung. Gefragt wird im einzelnen nach den quantitativen Beschäftigungseffekten im (privaten wie im) öffentlichen Sektor (s. z.B. Institut für Systemtechnik 1977; Prognos 1978; IFO-Institut u.a. 1979), nach den Auswirkungen auf Arbeitsstrukturen, auf Arbeitssituationen und Arbeitsbelastungen sowie nach den Folgen für die Qualifikation der Beschäftigten (s. z.B. Düll u.a. 1972; Armanski u.a. 1983; Wagemann 1983; Löbich 1981; Baethge/Oberbeck 1986; verschiedene Publikationen der Gruppe Verwaltungsautomation an der Gh Kassel).

Einen weiteren inhaltlichen Schwerpunkt bildet die Analyse möglicher Konsequenzen des Technikeinsatzes für die Qualität von Verwaltungs-

leistungen und das Verhältnis zwischen Behörden und Klienten. Gegenstand des Interesses sind weiterhin "Die politischen Kosten der Datenverarbeitung" - so der Titel eines einschlägigen Readers -, also die Folgen für die Formulierung von Politik, für die Verteilung der Chancen, auf gesellschaftliche und politische Prozesse Einfluß zu nehmen sowie für die möglichen Konsequenzen für die Position des Individuums in der Gesellschaft einschließlich des Daten- und Persönlichkeitsschutzes (s. z.B. Reese u.a. 1979 b; Grimmer 1980; Lange/Sippel 1986; Brinckmann u.a. 1981; Grimmer/Jungesblut/Schäfer 1986; Lenk 1978 b; verschiedene Beiträge in: Gefährdet 1980; Verwaltungsinformatik 1980; Organisation 1981; Neue Informationstechnologien 1984).

(2) Eine Reihe von Untersuchungen hat sich zum Ziel gesetzt, die Entwicklung und Implementation computergestützter Verfahren und damit verbundener innovativer Veränderungen zu begleiten und zu beobachten. Manche, wie einige Studien, die im Rahmen des Programms zur Humanisierung der Arbeit durchgeführt wurden, waren auch mit der Absicht angetreten, diesen Prozeß mitzugestalten (s. z.B. Brinckmann/Jungesblut 1983; Organisationsmodelle 1985; Lüsebrink 1982).

(3) Eine letzte Gruppe von Arbeiten versucht schließlich, Einsatzmöglichkeiten für informationstechnische Systeme ausfindig zu machen. Vor allem von den Technikproduzenten in Auftrag gegebene Untersuchungen zielen darauf ab, neue Absatzmärkte für DV-Produkte zu entdecken und der Art und dem Umfang nach abzuschätzen (s. z.B. Siemens 1976; Diebold 1979). Andere verfolgen die Absicht, die Entwicklung und den Einsatz informationstechnischer Systeme auf einen Bedarf der Verwaltung an innovativen Veränderungen zu lenken, der aus der Analyse von Problemfeldern und Defiziten behördlicher Arbeit abgeleitet wird (s. z.B. Prognos/ADV/ ORGA 1977; Szyperski/Höring/Wolff 1981; Mayntz u.a. 1983; Hollah 1984).

Dieser knappe Überblick über die wichtigsten, in der Vergangenheit bearbeiteten Themen der Forschung zum Einsatz moderner Informationstechniken im öffentlichen Sektor macht deutlich, daß die in dieser Arbeit angesprochenen Fragen bislang nicht im Zentrum der Aufmerksamkeit gestanden haben. Es mangelt z.T. nicht an Arbeiten, die die hier interessierenden Fragen in der einen oder anderen Form ansprechen und in verschiedenen Teilaspekten auch zu beantworten suchen (s. z.B. Lenk 1978 a; Brinckmann u.a. 1981; Grimmer 1984; Lenk 1985; Mayntz/Schumacher-Wolf 1985; Reiner mann 1985). Insbesondere Studien, die der qualitativen Wirkungsforschung zurechenbar, die arbeitssoziologisch orientiert sind oder die sich besonders an der Beziehung "Bürger - Verwaltung" interessiert zeigen, haben z.T. auch die sozialen Bestimmungsgründe der Einführung moderner Informationstechniken in einigen publikumsnahen Massen-

verwaltungen, wie etwa den Sozialversicherungsträgern oder den Steuer- und Finanzämtern, sowie die Triebkräfte dieser Entwicklung thematisiert. Die Beschäftigung mit diesen Fragen stellt aber in diesen Arbeiten kaum mehr als einen Nebenaspekt dar und ist entsprechend wenig systematisch und umfassend angelegt.

Betrachtet werden in den vorliegenden Studien in der Regel überdies einzelne, nur vergleichsweise kurze Zeiträume umfassende Prozesse der Einführung informationstechnischer Verfahren in begrenzten Anwendungsfeldern einzelner Behörden, die damit unmittelbar verbundenen Veränderungen und deren weitere Auswirkungen. Der umfassendere, über einen langjährigen Zeitraum verlaufende Prozeß der Einführung und der Entwicklung der Nutzung moderner Informationstechniken in Behörden und der dem zugrundeliegende Entstehungszusammenhang ist hingegen in der Vergangenheit kaum eingehender bearbeitet worden. Erst in jüngster Zeit werden Ansätze einer verstärkten eigenständigen Beschäftigung mit diesem Thema sichtbar (s. etwa Informationstechnik in öffentlichen Verwaltungen 1986).

Vor diesem Hintergrund hat es nahe gelegen, mögliche Antworten auf die Fragen dieser Arbeit weniger in einer Sekundäranalyse vorliegender Studien als in einer eigenständigen Untersuchung zu suchen. Die Entwicklung der Einführung und des Einsatzes moderner Informationstechniken soll deshalb in monographieartigen Fallstudien dreier Behörden, der Kriminalpolizei, der staatlichen Steuerverwaltung sowie der Staatsanwaltschaft nachgezeichnet und ihre soziale Bedingtheit vergleichend analysiert werden.

Welcher theoretische, aber auch im weiteren Sinne praktische Ertrag kann nun von einer Beschäftigung mit dem hier angesprochenen Thema erwartet werden?

Zunächst einmal geht es darum, einen Beitrag zum besseren Verständnis eines zentralen Bereichs sozialer Realität zu leisten, der wissenschaftlich unter der hier angesprochenen Fragestellung bisher nur verhältnismäßig randseitig thematisiert worden ist. Auf die hohe Relevanz sozialer Bedingungen für die konkrete Realisierung informationstechnischer Innovationen weisen zahlreiche Hinweise und Einzelbefunde nachdrücklich hin, die im Rahmen verschiedener Untersuchungen zur "Verwaltungsautomation" beschrieben worden sind. Ähnliches ergibt sich auch aus neueren industriesoziologischen und der Organisationsforschung zurechenbaren Untersuchungen zur Einführung neuer Techniken im privaten Dienstleistungsbe- reich wie auch im Produktionssektor (s. z.B. Fricke 1975; Altmann/Becht- le/Lutz 1978; Benz-Overhage u.a. 1982; Weltz/Lullies 1982; Kern/Schumann 1984; Baethge/Oberbeck 1986; Wollnik 1986). Diese Arbeiten belegen die

Brüchigkeit von Ansätzen zur Erklärung informationstechnischer Innovationen, die auf eine Analyse der sozialen Bedingungen der Einführung und Nutzung technischer Systeme verzichten und vornehmlich mit der Wirksamkeit technischer oder technisch-ökonomischer Faktoren zu argumentieren suchen.

Auch wenn die Bestimmungsgründe und wesentlichen Selektionsmechanismen bei der Realisierung informationstechnischer Innovationen bislang kaum systematisch analysiert worden sind, so gehen diesbezügliche Erklärungsansätze und Interpretationen doch als Annahmen in vielfältiger Weise in die Untersuchung und Beurteilung anderer Zusammenhänge ein. Die Richtigkeit und Zuverlässigkeit der dort formulierten Ergebnisse hängt dabei entscheidend von der Güte dieser Annahmen ab. Dies ist insbesondere für drei Forschungsbereiche von zentraler Bedeutung:

(1) Die technikbezogene Wirkungsforschung kann ihrem Gegenstand nur gerecht werden, wenn sie mit abgesicherten Vorstellungen über die Zurechenbarkeit beobachteter Folgen des Technikeinsatzes operieren kann. Sie muß z.B. unterscheiden können zwischen eher technisch- und eher sozialgeprägten Erscheinungen und Formen des Technikeinsatzes und den damit in Verbindung stehenden Veränderungen.

(2) Prognosen über die qualitativen und quantitativen Folgen des Technikeinsatzes können grundsätzlich nur so zuverlässig sein, wie die hinter ihnen stehenden Annahmen über die Bestimmungsgründe der Technisierung. Die oft beklagte geringe Treffsicherheit von Voraussagen über den Technikeinsatz und seine möglichen Folgen hat nicht zuletzt darin seine Ursache, daß die Entstehung informationstechnischer Innovationen und die hier wirksamen Selektionsmechanismen nur unzureichend bekannt und verstanden sind und viele Annahmen deshalb auf eher alltagstheoretischen Überlegungen basieren (müssen).

(3) Auch eine auf Beratung zielende und an der Gestaltung des Technikeinsatzes interessierte Forschung muß sich der möglichen Handlungs- und Gestaltungsspielräume für die Anwendung von Informationstechniken und der sie konstituierenden wie begrenzenden Faktoren bewußt sein. Es ist von entscheidender Bedeutung, ob etwa die Anwendungsfelder informationstechnischer Systeme in den Verwaltungen vor allem technisch konstituiert werden oder auch im wesentlichen Umfang sozialer Prägung unterliegen.

Die Beschäftigung mit dem Thema dieser Arbeit erhält demnach nicht zuletzt dadurch einen besonderen Stellenwert, daß die hier gefundenen Ergebnisse zu einem wichtigen Input für andere Forschungsbereiche werden können. Diese Funktion beschränkt sich allerdings nicht auf eine an der "Verwaltungsautomation" oder allgemein am Prozeß der Technisierung

von Organisationen interessierte Wissenschaft. Gerade auch für außerwissenschaftliche Bereiche, wie etwa Politik und Verwaltungspraxis, sind die hier thematisierten Fragen von hoher Relevanz. Die vom Technikeinsatz in den Verwaltungen Betroffenen wie die an diesbezüglichen Entscheidungen Beteiligten orientieren sich in hohem Maße an ihren jeweiligen Vorstellungen und ihrem Wissen über die Bestimmungsgründe informationstechnischer Innovationen und die möglichen Gestaltungspotentiale. Ihre Entscheidungen und Handlungen, aber auch ihre Hoffnungen und Ängste, die etwa nach einer Forcierung des Technikeinsatzes oder seiner verstärkten Kontrolle verlangen, werden wesentlich davon beeinflusst, was sie als ihre Handlungsspielräume und ihre Restriktionen, was sie als wahrscheinliche Entwicklungen und die dafür verantwortlich zu machenden Faktoren ansehen. Chancen und Gefahren einer zunehmend technisierten Verwaltung werden vor diesem Hintergrund identifiziert und bewertet. Rationale Entscheidungen und Bewertungen setzen gesichertes Wissen und geklärte Zusammenhänge voraus. Nicht zuletzt hierzu will diese Arbeit einen Beitrag leisten.

Die Arbeit gliedert sich in fünf große Abschnitte:

(1) Der dieser Einführung folgende Abschnitt dient der Entwicklung eines analytischen Bezugsrahmens für diese Arbeit. Gleichzeitig wird es darum gehen, die Fragestellung dieser Untersuchung auf der Basis der theoretischen Überlegungen zu präzisieren. Inhaltlich wird in diesem Abschnitt versucht, das Thema und die Untersuchungsfragen aus drei Perspektiven einzugrenzen und diese für die Entwicklung eines analytischen Bezugsrahmens zu nutzen: Zunächst befaßt sich dieser Abschnitt mit innovativem Verhalten von Organisationen. Im Anschluß daran wird es um die Frage der Außensteuerung und der Bedeutung rechtlicher Normen für das Verhalten und die gegebenen Strukturen von Behörden gehen. Abschließend wird das Verhältnis von Informationstechnik zu ihren möglichen Anwendungsfeldern und Nutzungsstrukturen in informationsverarbeitenden Organisationen diskutiert werden (Abschnitt 2: 25).

(2) Im folgenden Abschnitt werden die Auswahl der drei in dieser Arbeit untersuchten Verwaltungen, also von Staatsanwaltschaft, Kriminalpolizei und staatlicher Steuerverwaltung näher begründet und die Erhebungsgrundlagen sowie die Anlage der Falldarstellungen näher umrissen (Abschnitt 3: 89).

(3) und (4) Im Mittelpunkt der beiden Hauptabschnitte steht die Darstellung der drei Fallstudien. Aus inhaltlichen, aber auch darstellungstechnischen Gründen werden hierbei die Kriminalpolizei und die Staatsanwaltschaft in einem gemeinsamen Abschnitt beschrieben, während der

staatlichen Steuerverwaltung ein eigener Abschnitt gewidmet ist (Abschnitte 4: 95 und 5: 175).

(5) Zum Abschluß sollen die empirischen Befunde fallübergreifend und vergleichend diskutiert werden. Dieser Abschnitt beginnt nach einer knappen, resumierenden Skizzierung des Einsatzes moderner Informationstechniken in den drei hier untersuchten Behörden mit einer Analyse der behördlichen Probleme und des dadurch erzeugten grundsätzlichen innovativen Handlungsbedarfes. Er befaßt sich anschließend mit den vor dem Hintergrund der quantitativen und qualitativen Merkmale behördlicher Informationsverarbeitung gebotenen generellen Möglichkeiten zur Einführung und Nutzung moderner Informationstechniken in den jeweiligen Behörden und ihren Bestimmungsgründen. Danach wird vergleichend analysiert werden, welche Notwendigkeiten, aber auch behördlichen Präferenzen der Realisierung informationstechnischer Innovationen in den drei Fällen auf der einen Seite zugrundegelegt und welche alternativen behördlichen Handlungsmöglichkeiten der Einführung moderner Informationstechniken auf der anderen Seite gleichsam den Boden entzogen haben. Abschließend werden resumierend die Bedeutung der Zielrichtung behördlichen Verhaltens und der spezifischen sozialen Rahmenbedingungen der drei Verwaltungen für die Entwicklung, die Art und den Umfang der Nutzung moderner Informationstechniken diskutiert werden (Abschnitt 6: 241).

ANMERKUNGEN zu Kapitel 1

Der Verteidigungsbereich wird als bis heute wohl insgesamt größter DV-Anwender in der Bundesrepublik interessanterweise in der Literatur zum Einsatz der Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung kaum erwähnt (vgl. Feick/Siedenburg 1984: 78 ff; Garstka 1980: 14). Zum Überblick über die ersten DV-Anwendungen in der öffentlichen Verwaltung wie auch im privaten Sektor s. Bull 1964: 37 ff; Fiedler 1964; Stand des elektronischen Rechnens 1962; Pollock 1964.

Informationstechnik wird hier als ein Sammelbegriff für verschiedene Einzeltechniken verwandt. Diesen Techniken ist gemeinsam, daß sie den Umgang mit Informationen in der einen oder anderen Weise maschinell unterstützen, also, formal betrachtet, ihrer Verarbeitung, ihrem Transport oder ihrer Speicherung dienen. Die modernen Informationstechniken basieren auf (mikro-)elektronischen Funktionsprinzipien und stellen für verschiedene Aufgabenstellungen flexibel einsetzbare speicherprogrammierte Systeme dar. Der Computer bzw. die elektronische Datenverarbeitung ist sicherlich die herausragende Einzeltechnik. Das Spektrum ist insgesamt aber sehr viel breiter und umfaßt z.B. auch Textsysteme oder Kommunikationsnetzwerke und Nachrichtendienste. Die Abgrenzung zwischen den Einzeltechniken ist jedoch fließend. Unter Anwendungsaspekten erscheint eine klare Abgrenzung einzelner Techniken in der Gegenwart auch nur noch wenig sinnvoll, da eine zunehmende Integration und Multifunktionalität der Einzeltechniken zu beobachten ist.

So verdanken z.B. einige für die Personalverwaltung zuständige Stellen ihre Existenz der Absicht, die Besoldung der Bediensteten mit Hilfe informationstechnischer Systeme, anfangs noch großer Lochkarten-, später dann EDV-Anlagen, rationeller zu erledigen (vgl. Rationalisierung 1968: 133 f; Zweiter Bericht der Bundesregierung 1970: 9; Mittelstaedt/Röhl/Obers 1956: 49).

Zu den Perspektiven einer Wirkungsforschung s. z.B. Reese u.a. 1979 a.

2 INFORMATIONSTECHNIK, INNOVATION UND VERWALTUNG: EIN ANALYTISCHER BEZUGSRAHMEN

Eine Analyse sozialer Realität, wie der Einführung und Nutzung moderner Informationstechniken in Behörden und ihrer Entwicklung, ist immer eine theoriegeleitete Analyse. Offen kann lediglich bleiben, ob die untersuchungsleitenden Kategorien und das theoretische Konzept explizit gemacht werden oder aber eher implizit bleiben. Mit der Formulierung eines analytischen Bezugsrahmens sollen vor allem drei Funktionen erfüllt werden: (1) ein theoretisches Konzept zu entwickeln, das als eine Art Interpretationsraster der Erklärung informationstechnischer Innovationen in Behörden zugrundegelegt werden kann; (2) die zentralen Ansatzpunkte zu identifizieren, an denen soziale Selektionsmechanismen zum Tragen kommen können; und (3) damit die konzeptionellen Grundlagen für die Durchführung der Fallstudien zu legen.

Die Entwicklung eines analytischen Rahmens vollzieht sich nicht im theoriefreien Raum. Sie knüpft vielmehr auf der einen Seite an bestimmte theoretische Ansätze und Überlegungen an, um diese für die Untersuchung des zur Diskussion stehenden Gegenstandes nutzbar zu machen. Dies bedeutet auf der anderen Seite aber auch, sich von anderen Ansätzen und Konzepten abzugrenzen.

Abgrenzen will sich der hier entwickelte analytische Bezugsrahmen zunächst von bestimmten traditionellen Ansätzen der Technikforschung in den Sozial-, aber auch in den Wirtschaftswissenschaften. Gemeint sind in erster Linie solche Ansätze, die mit Erklärungsmustern operieren, in deren Mittelpunkt Technik oder technisch-ökonomische Gegebenheiten und Sachzwänge stehen und die gleichzeitig, ohne daß dies allerdings in der Regel explizit formuliert wird, sozial geprägten Einflußfaktoren keinen besonderen Stellenwert zumessen. Eine solche Abgrenzung resultiert natürlich allein schon aus dem thematischen Selbstverständnis dieser Arbeit. Technikbezogene bzw. technisch-ökonomisch orientierte Konzepte stehen daneben aber gleichsam prototypisch für Ansätze, denen ein mehr oder weniger monokausales Erklärungsmuster unterliegt. Solche Ansätze schreiben die Entstehung technischer Innovationen vor allem der Wirksamkeit eines zentralen Faktors zu - also z.B. den Merkmalen technischer

Systeme und ihrer Veränderung im Zuge technischen Fortschritts oder den ökonomischen Bedingungen, die das Handeln der Akteure festlegen.

Abgrenzen will sich der dieser Arbeit zugrunde gelegte analytische Bezugsrahmen weiterhin von deterministischen wie von voluntaristischen Konzepten in der Organisationsforschung. Ein deterministischer Ansatz, wie er in der Organisationstheorie beispielsweise vom klassischen kontingenztheoretischen Konzept formuliert wird, versucht das Verhalten individueller wie kollektiver Akteure ursächlich allein auf die Wirkung struktureller Bedingungen zurückzuführen, denen ein mehr oder weniger objektiver Status zugeschrieben wird. Die Akteure mit ihren Situationsdefinitionen oder ihren Interessen werden hingegen nicht als eigenständige Kausalfaktoren interpretiert. Die Handelnden fungieren lediglich als eine Art Medium, durch das hindurch als objektiv gegeben interpretierte Gegebenheiten und Gesetzmäßigkeiten ihre Wirkung entfalten. Voluntaristische oder auch individualistische Ansätze stellen demgegenüber gerade das subjektive Handeln der Akteure, ihre Orientierungen und Handlungsstrategien in den Mittelpunkt der Analyse. Diese Ansätze berücksichtigen zwar auch die Rahmenbedingungen des Handelns der Akteure, schreiben ihnen aber keine eigene Kausalität zu und fragen letztlich auch nicht nach den Hintergründen bestimmter struktureller Arrangements.

Abgrenzen will sich diese Arbeit nicht zuletzt von Ansätzen in der Organisations- und Innovationsforschung, die vor allem auf die Analyse von Querschnittsdaten aufbauen. Solche Ansätze versuchen Innovationen allein zeitpunktbezogen zu analysieren und zu erklären. Sie verzichten weitgehend darauf, die Prozeßhaftigkeit des Geschehens sowie den Entstehungszusammenhang der zu einem Zeitpunkt beobachtbaren Gegebenheiten zu betrachten.

Worin sollen nun, positiv formuliert, die konzeptionellen Stützen des analytischen Rahmens dieser Arbeit bestehen?

Zunächst läßt sich diese Arbeit von der Vorstellung leiten, daß es sich bei der Realisierung informationstechnischer Innovationen um außerordentlich komplexe Vorgänge handelt. Die hier wirksamen Selektionsmechanismen lassen sich nicht auf ein oder zwei zentrale Kausalfaktoren reduzieren, will man nicht Gefahr laufen, wesentliche Dimensionen der Realität zu verkürzen oder gar zu verfehlen. Der Komplexität des Einsatzes von DV-Systemen und anderer Informationstechniken, der sie begleitenden Veränderungen und ihrer Entstehungsbedingungen wird man nur gerecht werden können, wenn man mit multidimensionalen Ansätzen zur Beschreibung und Erklärung dieses Phänomens operiert.

Diese Arbeit versucht sich weiterhin auf Überlegungen zu stützen, die eine strukturorientierte Perspektive mit einer handlungsorientierten zu

verbinden suchen. Hierfür bietet sich die Berücksichtigung interpretativer Konzepte wie auch der Rückgriff auf systemtheoretische und der jüngeren Kontingenztheorie zurechenbare Konzepte an. In der Perspektive dieser Ansätze lassen sich weder die Strukturen des Handlungsfeldes noch die ihren Interessen und Situationsinterpretationen folgenden Akteure jeweils allein als die Ursache z.B. des Einsatzes von Informationstechniken in Behörden begreifen. Beide, die situativ gegebenen Strukturen wie die interesse- und konzeptionsgeleiteten Handlungen der Akteure, werden als sich wechselseitig beeinflussende Größen interpretiert, die trotz ihrer Interdependenz gleichwohl eigenständige und nicht ineinander überführbare Größen darstellen.

Diese Arbeit greift weiterhin auf Überlegungen und Ansätze der Innovations- und Verwaltungsforschung sowie der Erklärung organisatorischen Wandels zurück, die der Zeit und der Prozeßhaftigkeit des Geschehens eine besondere Bedeutung zumessen. Die Bedeutung von Zeit gründet sich insbesondere darauf, daß dem Ablauf von Ereignissen eine eigene Qualität zukommt und soziale Strukturen nicht einfach als objektiv und voraussetzungslos gegeben begriffen werden können, sondern im Rahmen eines bestimmten Entstehungszusammenhanges geformt worden sind.

Diese Arbeit sucht schließlich auf einer einem mittleren Aggregationsniveau sozialer Realität entsprechenden Ebene organisatorischen Verhaltens nach einer Erklärung für die Einführung und Nutzung moderner Informationstechniken in Behörden. Das bedeutet einerseits, daß damit makrosoziale, etwa auf gesamtgesellschaftlicher Ebene liegende oder dem politisch-administrativen System insgesamt zurechenbare Größen keine explizite Berücksichtigung finden. Und es bedeutet andererseits auch, daß diese Arbeit oberhalb der Ebene mikrosozialen Geschehens operiert, also z.B. nicht einzelne, individualisierbare Akteure und ihre Merkmale oder einzelne Entscheidungsprozesse zum Gegenstand der Untersuchung macht.

Inhaltlich wird sich die Entwicklung eines analytischen Bezugsrahmens auf drei "Themen" konzentrieren, die als die Schlüsselbegriffe dieser Arbeit bereits im Titel genannt sind: auf Innovation, auf Verwaltung sowie auf Informationstechnik. Diese Begriffe bezeichnen die zentralen Perspektiven, unter denen die sozialen Bedingungen des Einsatzes von Informationstechniken in Behörden betrachtet werden sollen:

(1) Die Einführung von Informationstechniken in Behörden wird hier als Innovation bzw. als Ausdruck innovativen Verhaltens von Organisationen verstanden. Sie wird dabei sowohl als eine besondere Form organisatorischen Verhaltens als auch als eine bestimmte Art von Innovation begriffen. Die Frage nach den sozialen Ursachen organisatorischer Innovationen, ihren Funktionen und verschiedenen Erscheinungsformen ist

deshalb für die Erklärung der Einführung von Informationstechniken in Verwaltungen von zentraler Bedeutung. Die Auseinandersetzung hiermit bildet den Hintergrund für die Entwicklung des übergreifenden analytischen Bezugsrahmens (Kap. 2.1: 28).

(2) Innovatives Verhalten von Behörden kann nicht losgelöst von dem Umstand betrachtet werden, daß die Strukturen und das Verhalten der Verwaltung durch rechtliche Regelungen in hohem Maße normativ präformiert sind. Zu diskutieren ist deshalb vor dem Hintergrund einer für Behörden typischerweise unterstellten normativen Außensteuerung, inwieweit Behörden überhaupt als eigenständige Akteure im Rahmen der Realisierung von Innovationen begriffen werden können und welche Bedeutung rechtlichen Regelungen im Vergleich zu anderen strukturellen Größen sowie den Interessen und Handlungsorientierungen behördlicher Akteure für das Verhalten von Verwaltungen zukommt (Kap. 2.2: 47).

(3) Moderne Informationstechniken gelangen in bestimmten Anwendungsfeldern und Nutzungsformen zum Einsatz. Zweifellos hat das Spektrum an möglichen Anwendungsfeldern und Nutzungsformen viel mit den spezifischen Merkmalen der Technik, also ihren Leistungen und Restriktionen, zu tun. Zweifellos werden auch die möglichen Anwendungsfelder wesentlich von den Zwecken und Funktionen, um die herum Behörden typischerweise gebildet sind, konkret also von den Aufgaben der Verwaltung, geprägt. Zu diskutieren und abzuschätzen ist allerdings, wie eng und wie eindeutig bzw. wie komplex diese oft als weitgehend sachlogisch begriffenen Zusammenhänge sind und in welchem Umfang sie möglicherweise anderweitigen sozialen Einflüssen unterliegen (Kap. 2.3: 61).

2.1 Innovatives Verhalten von Organisationen: Ein handlungs- und strukturorientierter Ansatz

In diesem Kapitel wird es nach einer einleitenden Klärung des Innovationsbegriffes und der Skizzierung der Formen innovativen Verhaltens in erster Linie darum gehen zu erörtern, wie Innovationen als eine besondere Form organisatorischen Handelns erklärt werden können und welche Funktionen sie für Organisationen haben. Im weiteren Verlauf wird dann die Frage im Vordergrund stehen, in welcher Beziehung die Ursachen und Hintergründe von Innovationen zu den unterschiedlichen Formen innovativen Verhaltens stehen. Wenn nachfolgend von Innovation und innovativem Verhalten die Rede ist, dann soll dies allein im Hinblick auf Organisationen und organisatorisches Verhalten geschehen.

Dieses Kapitel beschäftigt sich zunächst nicht mit Behörden, sondern mit Organisationen im allgemeinen. Diese stellen, einer Definition von Mayntz folgend, einen bestimmten Typ sozialer Gebilde bzw. Systeme dar, "die deutlich von ihrer sozialen Umwelt abgegrenzt sind ..., eine differenzierte Binnenstruktur besitzen und an der Verfolgung spezifischer Zwecke bzw. der Erfüllung umrissener Aufgaben orientiert sind" (Mayntz 1985 a: 82). Organisationen agieren durch ihre Mitglieder und sind selbst wie auch ihre verschiedenen Subeinheiten als kollektive Akteure zu verstehen.

2.1.1 Innovation und innovatives Verhalten: Begriffliche Klärungen

Innovation ist im letzten Jahrzehnt geradezu zu einem Modebegriff geworden. Innovativem Verhalten wird eine entscheidende Bedeutung für die Bewältigung der Zukunft zugeschrieben und genießt als solches hohe Wertschätzung. Innovativität und Behörden z.B. gelten jedoch oft eher als ein Gegensatzpaar. Innovation erscheint insgesamt als ein recht schillernder Begriff, dessen wechselnde, oft auch unhinterfragt bleibende Implikationen einen angemessenen Zugriff auf dieses Phänomen erschweren. Einige begriffliche Abklärungen erscheinen deshalb unumgänglich.¹

Innovation soll hier nicht als ein Synonym für die Einführung und Umsetzung objektiv neuer Ideen, Verfahren oder technischer Anlagen verstanden werden. Innovation ist auch nicht mit Reform oder mit der Realisation sozialen Fortschritts und objektiven Verbesserungen gleichzusetzen, genausowenig wie Innovation automatisch eine evolutionäre Entwicklung oder Wachstum bedeutet. Im Gegenteil: Auch die Einleitung eines Schrumpfungsprozesses kann im Verständnis dieser Arbeit Innovation sein. Innovationen stellen zudem nicht allein große und umfassende Veränderungen dar. Schließlich kann Innovation auch nicht als Selbstzweck angesehen werden und ist als solche ohne jede Wertung zu betrachten, ist also weder gut noch schlecht (vgl. Child/Kieser 1981; Luhmann 1981 b: 374 ff). Innovation soll hier zunächst einfach als Wandel oder als Veränderung einer Organisation, ihrer Strukturen und Prozesse, innovatives organisatorisches Verhalten entsprechend als genau darauf abzielendes Handeln einer Organisation verstanden werden. Innovation und innovatives Verhalten stellen damit auch keineswegs unbedingt außergewöhnliche, sondern oft vielmehr mehr oder weniger alltägliche Ereignisse dar.

Innovation und innovatives Verhalten können jeweils als Gegenbegriffe zu Routine und routinemäßigem Verhalten gelten.² Routine und routinemäßiges Verhalten bedeuten, die gegebenen Bedingungen für organisato-

risches Handeln und Entscheiden, also etwa die bestehenden organisatorischen Strukturen, die formulierten Handlungsprogramme und erprobten Instrumente als unverändert gültige Grundlagen und als Richtschnur des Verhaltens zu akzeptieren. Innovation und innovatives Verhalten stehen dagegen für eine Veränderung dieser Bedingungen und zeigen sich auf einen Wandel des etablierten organisatorischen Arrangements gerichtet (vgl. z.B. Zintl 1970: 221 f; Müller/Schienstock 1978: 22 ff; Luhmann 1981 b: 374).

Der in dieser Arbeit verwandte Begriff von Innovation und innovativem Verhalten zeichnet sich durch eine ausgeprägt subjektorientierte Verwendung aus. Er grenzt sich damit deutlich von einem eher objektbezogenen Verständnis ab (vgl. Rogers/Kim 1985: 98 ff). Ein objektbezogener Innovationsbegriff baut auf einer subjekt- oder systemunabhängigen Neuheit des innovativen Ereignisses auf. Implizit ist als Bezugsebene meist ein umfassendes Sozialsystem, wie die Gesellschaft, gemeint, für die etwa eine neue Technik oder ein bisher unbekanntes Verfahren eine Neuheit darstellt. Insbesondere die Diffusionsforschung verwendet einen solchen objektorientierten Innovationsbegriff. Demgegenüber gilt bei einem subjektorientierten Innovationsbegriff als Bezugspunkt allein eine spezifische soziale Einheit, hier also eine Organisation. Was eine Veränderung organisatorischer Prozesse und Strukturen darstellt, soll hier zunächst als Innovation verstanden werden.

Der Begriff der Innovation wird in der Literatur sowohl prozessual als ein gegebenenfalls nach einzelnen Phasen unterscheidbarer Vorgang der Entstehung und Hervorbringung von Veränderungen als auch als Ereignis bzw. als Ergebnis (eines solchen Prozesses) verwandt (vgl. z.B. Marr 1980). Wenn in dieser Arbeit von Innovation die Rede ist, so wird auf die ereignisorientierte Variante der Begriffsverwendung Bezug genommen. Dies stellt allein eine Sprachregelung dar. Damit soll keineswegs zum Ausdruck gebracht werden, daß Innovationen nicht vor dem Hintergrund eines vielschichtigen und komplexen "Innovations"prozesses betrachtet werden müssen, im Gegenteil.

2.1.2 Formen innovativen Verhaltens

Innovation und innovatives Verhalten sind in der Literatur lange Zeit unter einer sehr eingeschränkten Perspektive betrachtet worden. Die traditionelle Innovationsforschung hatte im wesentlichen nur zwei Innovationsarten unterschieden: Verfahrens- und Produktinnovationen.³ Beide Arten von Innovationen standen für unterschiedliche Formen der Real-

sierung technischen Fortschritts. Die darin zum Ausdruck kommende enge Verbindung von Technik und Innovation liegt wesentlich in der Konzentration der damaligen Innovationsforschung auf die Analyse von Innovationen in der Güterproduktion begründet.⁴ Eine solche Beschränkung der Perspektive wurde jedoch bald in ihrer Selektivität erkannt. Veränderungen im Bereich der Dienstleistungsproduktion konnten auf Dauer bei einer Analyse von Innovationen und innovativen Verhaltens nicht übergangen werden. Veränderte Dienstleistungen wurden so im Laufe der Zeit ebenfalls zu den Produktinnovationen gerechnet.

Nachdem Innovation nicht mehr mit der Realisierung technischen Fortschritts gleichgesetzt wurde, konnten auch Neuerungen oder Veränderungen, die auf andere Ebenen organisatorischen Verhaltens zielten bzw. andere Bereiche einer Organisation tangierten, Gegenstand der Aufmerksamkeit für die Analyse von Innovationen werden. Veränderte Methoden der Personalrekrutierung und -qualifizierung (s. Kieser 1969), neue organisatorische Programme und Ziele (s. Lenk 1978 a; Müller/Schienstock 1978: 30 f) oder eine Veränderung der Arbeitsteilungsmuster oder der Stellenbeschreibungen einer Organisation galten nunmehr häufig ebenfalls als spezifische Formen von Innovationen. Auch die intentionale Veränderung der Umweltgegebenheiten einer Organisation wird von verschiedenen Autoren als ein Bereich identifiziert, der Gegenstand organisatorischer Innovationen sein kann (s. Müller/Schienstock 1978: 33; Bobbitt/Ford 1980). Die in der Literatur unterschiedenen Innovationsarten sind entsprechend vielfältig geworden. Es ist von Rollen-, von Sozial- und von technischen Innovationen die Rede, Umweltinnovationen werden von Strukturinnovationen, diese wiederum von Programminnovationen abgegrenzt und personelle Innovationen schließlich neben Zielinnovationen gestellt (vgl. Müller/Schienstock 1978: 32 f; Marr 1980: 949 ff; Niopek 1986: 39 f). Zu den Formen innovativen Verhaltens zählen nicht zuletzt auch primär quantitative Veränderungen wie z.B. Wachstum oder Schrumpfung (vgl. Luhmann 1981 b: 374; Child/Kieser 1981).

Innovationen und innovatives Verhalten umfassen somit grundsätzlich ein weites Spektrum an unterscheidbaren Arten und Formen der Veränderung. Technische Innovationen im allgemeinen und die Einführung moderner Informationstechniken im besonderen stellen hierbei nur eine spezifische Form innovativen Verhaltens dar.

Die im einzelnen genannten Innovationsarten bzw. Formen innovativen Verhaltens überschneiden sich in vielfältiger Weise. Sie stellen keineswegs immer trennscharfe Kategorien dar, sondern benennen oftmals nur unterschiedliche Seiten desselben Phänomens. So können z.B. Verfahrensinnovationen auf technischen oder personellen Innovationen basieren - je

nachdem, ob das gerätetechnisch oder maschinell unterstützte Produktionsverfahren oder die manuellen bzw. kognitiven Kompetenzen des Personals Gegenstand der durchgeführten Veränderungen des Verfahrens waren. Umgekehrt können technische Innovationen, wie bereits erwähnt, nicht nur Verfahrens-, sondern auch Produkt- oder Leistungsinnovationen darstellen.

2.1.3 Zur Erklärung organisatorischer Innovationen und innovativen Verhaltens: Die Entwicklung eines analytischen Bezugsrahmens

Mit der Analyse und Erklärung innovativen Verhaltens von Organisationen und der Entstehung von Innovationen haben sich neben der Innovationsforschung im engeren Sinne zahlreiche Arbeiten in der Organisations- und Verwaltungsforschung befaßt. Auch die Analyse von Entscheidungsprozessen hat wesentliche Beiträge dazu geleistet, die Hintergründe innovativen Verhaltens aufzuhellen. In diesen Arbeiten spiegeln sich ein im einzelnen sehr unterschiedlicher Zugriff auf das Phänomen Innovation sowie erheblich voneinander abweichende Erklärungsansätze wider (z. Überblick s. z.B. Zintl 1970; Müller/Schienstock 1978; Aregger 1976; Rogers/Kim 1985; Niopak 1986).

Was veranlaßt nun Organisationen zu innovieren, also ihre Strukturen, Programme, Instrumente oder etwa ihre Größe zu verändern? Die verschiedenen Ansätze greifen bei dem Versuche, diese Frage zu beantworten, insgesamt auf eine Vielzahl von Erklärungsansätzen und Bestimmungsgründen zurück, die sich drei verschiedenen Dimensionen zurechnen lassen: den binnenstrukturellen Merkmalen einer Organisation, ihrer Umwelt sowie den individuellen und kollektiven Akteuren als handelnden Subjekten.

(1) Zahlreiche Arbeiten postulieren einen besonders engen Zusammenhang zwischen der Binnenstruktur einer Organisation und ihrem innovativen Verhalten. In mittlerweile klassischen Ansätzen werden vor allem "mechanistische" bzw. "bürokratische" Strukturen, die in erster Linie auf regelorientiertes, routiniertes und herrschaftssicherndes Handeln von und in Organisationen abstellen, als wesentliche Hemmnisse für innovatives Verhalten angesehen. Im Unterschied dazu gelten Organisationen, die einen "organischen" oder "assoziativen" Strukturtyp repräsentieren, für die also ein geringer Formalisierungsgrad, ein hohes Maß an Professionalität und eine nur schwach ausgeprägte Hierarchie besonders typisch sind, als wesentlich innovationsfreundlicher (s. Burns/Stalker 1961: 96 ff; Bosetzky 1970: 124 ff).⁵

Andere Ansätze bringen das Innovationsverhalten von Organisationen weniger mit grundsätzlichen Strukturkonfigurationen in Verbindung. Sie fragen mehr nach der Bedeutung einzelner binnenstruktureller Dimensionen bzw. Merkmale, wie z.B. der Größe einer Organisation, ihrem Alter, dem Grad organisatorischer Spezialisierung und Differenzierung, ihrer Kultur oder der Formalisierung von Kommunikationswegen (s. z. Überblick Müller/Schienstock 1978: 232 ff; vgl. Goldner 1981). Lange Zeit galten z.B. große Unternehmen als innovationsfreudiger als Kleinbetriebe. Ähnlich wird z.B. den haushalts- und dienstrechtlichen Restriktionen in der öffentlichen Verwaltung eine merklich hemmende Wirkung für die Innovativität von Behörden zugeschrieben (s. z.B. Lenk 1978 a: 5).

Wieder andere Arbeiten heben auf einer nochmals disaggregierteren Ebene die Bedeutung hervor, die der Definition organisatorischer Rollen zukommt. Sie sehen das Innovationsverhalten von Organisationen wesentlich davon beeinflusst, mit welchen innovativen Erwartungen ihre Rollen verknüpft sind (s. Müller/Schienstock 1978: 50 ff). Luhmann z.B. verweist darauf, daß die Innovationsbereitschaft wesentlich davon abhängt, ob es gelingt, ein Bewußtsein für Alternativen zu schaffen und wachzuhalten. "Dazu müssen die alternativen Strukturen verschiedener Entscheidungssituationen, obwohl sie laufend wegentschieden werden, präsent gehalten und gegebenenfalls revitalisiert werden" (Luhmann 1981 b: 375). Auf solche Überlegungen greifen auch Ansätze zurück, die über die Institutionalisierung innovativer Rollen Innovativität normalisieren und damit fördern wollen (s. z.B. Witte 1973). Auch Planung gilt vielen als eine innovationsfördernde Form der Institutionalisierung von Innovativität.⁶

(2) Organisationen können nicht auf Dauer mit einer Stabilität der Verhältnisse, unter denen sie handeln und entscheiden müssen, rechnen. Eine Änderung der Verhältnisse in ihrer Umwelt, mit anderen Worten, der situativen Bedingungen einer Organisation, führt tendenziell dazu, daß die institutionalisierten organisatorischen Strukturen oder die bestehenden Handlungs- und Entscheidungsprogramme ihre ursprünglichen Funktionen immer weniger zu erfüllen in der Lage sind. Zahlreiche Erklärungsansätze, vor allem solche, die der Kontingenztheorie und der systemtheoretisch orientierten Organisationsforschung zurechenbar sind, sehen entsprechend in organisatorischen Innovationen in erster Linie ein organisatorisches Verhalten, das ursächlich mit dem Wandel der Umwelt dieser Sozialsysteme in Verbindung zu bringen ist (s. z. Überblick Müller/Schienstock 1978: 260 ff; Schmidt 1978; Child/ Kieser 1981: 30 ff; Niopek 1986: 70 ff). Diese Ansätze haben in den letzten zwei Jahrzehnten zweifellos eine insgesamt dominierende Position in der Organisations- und Innovationsforschung eingenommen.

"Innovationen werden", auf diesen Nenner ließe sich diese, besonders die situativen Bedingungen einer Organisation hervorhebende Perspektive bringen, "erforderlich, nicht damit, sondern weil sich die Verhältnisse ändern" (Luhmann 1981 b: 377). Äußerer, aus der Umwelt kommender Druck gilt entsprechend als entscheidender Faktor für die Einleitung innovativer, vom Routineprogramm abweichender und auf Wandel zielender organisatorischer Entscheidungsprozesse (vgl. Mayntz 1976: 119 f). Innovationen entspringen danach weniger einer etwa strukturbedingten Neigung zu innovativem Verhalten als vielmehr einem Zwang der Verhältnisse, denen sich eine Organisation anpassen muß, will sie ihre Existenz und ihr Überleben sichern. Die Häufigkeit und der Umfang organisatorischer Innovationen werden als eine positive Funktion der Änderungshäufigkeit bzw. der Turbulenz der Umwelt angesehen. Dem Komplexitätsgrad der Umwelt bzw. dem Ausmaß der Umweltabhängigkeit einer Organisation kommt hierbei eine modifizierende Wirkung zu.

So wird, um ein Beispiel aus dem Bereich der öffentlichen Verwaltung zu wählen, der umfangreiche Einsatz von Datenverarbeitung in den kommunalen und staatlichen Steuerbehörden in der Literatur vor allem auf einen Rationalisierungsdruck zurückgeführt, der auf einer in diesem Verwaltungszweig besonders stark gestiegenen Arbeitsbelastung bei gleichzeitig bestehenden personellen und finanziellen Ressourcenengpässen basiert (s. z.B. Brinkmann u.a. 1981: 98 f; Baethge/Oberbeck 1986: 157 ff). Eine ausgeprägte Monopolstellung von Organisationen gegenüber den Leistungsempfängern, wie das z.B. für viele Behörden typisch ist, gilt als ein wesentlicher Faktor dafür, daß diese Organisationen es nur mit einer reduzierten Umweltkomplexität zu tun haben. Die Monopolstellung macht sie von einem Wandel der Verhältnisse in diesem Umweltsegment verhältnismäßig unabhängig und reduziert so den aus einem Wandel der Umwelt erwachsenden möglichen Innovationsdruck (s. z.B. Bosetzky 1968: 184 ff; vgl. Schmidt 1978: 183 ff).⁷

(3) Nicht wenige Arbeiten sehen schließlich einen besonders engen Zusammenhang zwischen Innovationen und innovativem Verhalten einerseits und den Akteuren als handelnden Subjekten andererseits. Innovationen werden demnach wesentlich von subjektiven Momenten, wie den Interessen und Vorstellungen individueller wie kollektiver Handlungs- und Entscheidungsträger, der Art innerpsychischer Verarbeitungsprozesse, den Handlungsstrategien sowie den Realitätskonzepten und -entwürfen der Akteure, geprägt (z. Überblick s. Müller/Schienstock 1978: 75 ff). Versuche, Innovation und innovatives Verhalten vor allem mit dem Verhalten von Akteuren und ihren Entscheidungen und Kalkülen in Verbindung zu bringen, stellen die vergleichsweise ältesten Erklärungsansätze dar. Sie finden

in jüngerer Zeit vor dem Hintergrund einer gewachsenen Bedeutung interpretativer und subjektorientierter Ansätze auch im Rahmen der organisationsbezogenen Innovationsforschung wieder verstärkt Beachtung.

Der von Schumpeter in den Mittelpunkt gerückte innovative Unternehmer kann als Prototyp für eine Erklärungsperspektive gelten, die die Bedeutung individueller Schöpfungs- und Durchsetzungsakte für die Realisierung von Innovationen herausstellt und die vor allem die Rolle einzelner Innovationspromotoren betont, die in herausgehobenen organisatorischen Positionen agieren (vgl. Schumpeter 1950). Andere versuchen die Tendenz zu innovativem bzw. routineorientiertem Handeln vor dem Hintergrund bestimmter, etwa sozialisationsbedingter zentraler Merkmale der Organisationsmitglieder, besonders der Entscheidungsträger, zu erklären (vgl. Thom 1980; Schmidt 1978: 191 ff; Crozier 1968: 287).

Für March und Simon stellt Streß, den die Akteure verspüren, die entscheidende Variable für innovatives Verhalten dar. Streß bringt als ein innerpsychisches Phänomen eine Differenz zwischen dem gewählten Anspruchsniveau und dem von den Akteuren wahrgenommenen realen Zustand zum Ausdruck (s. March/Simon 1976: 169 ff; ähnlich March/ Olson 1976: 13).⁸ Andere Autoren sehen Innovationen wesentlich von den "Menschenbildern" der Innovationsplaner und -promotoren beeinflusst (s. z.B. Weltz/Lullies 1983) oder bringen sie vor allem mit den Interessen der dominierenden (kollektiven) Akteure in Verbindung. So betont etwa Brinckmann die Bedeutung der Interessen zentraler, hierarchisch hochgestellter Akteure und Verwaltungsinstanzen an einem verbesserten Zugriff auf die unteren Behörden sowie an einer verstärkten Kontrolle des Handelns der eigentlichen Vollzugsebene für die Realisierung informationstechnischer Innovationen (s. Brinckmann 1986; ähnlich Lenk 1978 a: 6).⁹

Bereits diese knappe Skizze verschiedener Ansätze und vorfindbarer Bestimmungsgründe für Innovationen und innovatives Verhalten von Organisationen macht deutlich, daß es sich hierbei um ein außerordentlich vielschichtiges und im Zentrum eines komplexen Kräftefeldes stehendes Phänomen handelt. Jeder der drei genannten Dimensionen, die organisatorische Binnenstruktur einer Organisation, ihre Umwelt wie die handelnden Subjekte wird erhebliche Bedeutung für innovatives Verhalten zugemessen.

Ältere Arbeiten haben zunächst versucht, Innovationen und innovatives Verhalten in erster Linie auf der Basis monokausaler Ansätze zu erklären. Sie haben sich also mehr oder weniger ausschließlich für das Verhalten der Akteure und die darin liegenden subjektiven Momente, für die Umweltbedingungen oder für die organisatorischen Strukturen als mögliche Bestimmungsgründe interessiert. Die jeweils anderen Dimensionen und

Bestimmungsgründe wurden, zumindest implizit, als weitgehend zu vernachlässigende Größen behandelt. Neuere Arbeiten operieren dagegen zunehmend mit multidimensionalen oder auch "pluralistisch" genannten Ansätzen (vgl. Müller/Schienstock 1978: 180 ff; Niopek 1986: 62 ff; Rogers/Kim 1985: 96 ff). Für einen solchen "pluralistisch" oder mehrdimensional orientierten analytischen Ansatz, wie er auch dieser Arbeit zugrundegelegt werden soll, sprechen vor allem zwei Gesichtspunkte:

(1) Die einzelnen Dimensionen und die auf ihnen aufbauenden monokausalen Ansätze stellen keineswegs grundsätzlich miteinander konkurrierende Perspektiven und Erklärungen dar. Sie beleuchten in vieler Hinsicht lediglich unterschiedliche Aspekte innovativen Verhaltens und zeichnen sich so oftmals eher durch ihre Komplementarität aus.

So analysieren beispielsweise die Ansätze, die innovatives Verhalten auf die Binnenstruktur einer Organisation zurückzuführen suchen, in erster Linie die Innovationsneigung und die Innovationsfähigkeit bzw. -möglichkeit einer Organisation. Wenn also beispielsweise die Strukturdimension "Größe" positiv mit der Innovativität von Organisationen korreliert, dann drückt sich darin zunächst nur aus, daß große Organisationen z.B. aufgrund ihrer umfangreicheren Ressourcenausstattung und organisatorischen Potentiale bessere Möglichkeiten für die Entwicklung und Realisation von (bestimmten) Innovationen und die Abfederung der Risiken haben. Will man aber nicht Innovativität um ihrer selbst willen unterstellen, so müssen auch die Anlässe und Notwendigkeiten für innovatives Verhalten thematisiert werden. Umweltbezogene Ansätze zielen demgegenüber gerade auf die für einzelne Organisationen unterschiedlich ausgeprägte Notwendigkeit zu innovativem Handeln, um ihren Bestand im Rahmen ihrer Umweltabhängigkeit zu sichern. Sie vernachlässigen jedoch z.B. die aufgrund der gegebenen binnenorganisatorischen Strukturen bestehenden Möglichkeiten organisatorischer Veränderung.

Umweltorientierte wie auf organisatorische Strukturdimensionen recurrierende Ansätze blenden zudem die Zielorientierung und Interessenhaftigkeit organisatorischen Handelns im allgemeinen und innovativen Verhaltens im besonderen weitgehend aus. Die Ansätze, die ihre Aufmerksamkeit besonders den handelnden Subjekten schenken, vernachlässigen dagegen die überindividuellen Aspekte innovativen Verhaltens.

In ihrer Eindimensionalität können monokausale Ansätze jeweils nur bestimmte Aspekte erfassen. Will man aber die Entstehung organisatorischer Innovationen und innovatives Verhalten in seiner realen Komplexität in den Griff bekommen, dann reicht es nicht aus, sich auf eine Perspektive zu beschränken, man muß vielmehr alle drei genannten Dimensionen berücksichtigen.¹⁰

(2) Eine Untersuchung innovativen Verhaltens kann sich vorab kaum auf wirklich gut abgesicherte und eindeutige Zusammenhänge und Hypothesen stützen. Die Bedeutung, die die einzelnen Bestimmungsgründe jeweils für innovatives Verhalten haben, und ihre Wirkrichtung können im einzelnen sehr unterschiedlich sein. Zahlreiche Befunde sind strittig oder doch zumindest unklar. Folgt man sekundäranalytischen Studien, die die vorliegenden empirischen Befunde miteinander verglichen haben, so erweist sich die Mehrzahl aller behaupteten Zusammenhänge entsprechend auch als außerordentlich instabil (s. Rogers/Kim 1985: 98 ff). Daß eine ausgeprägte Umweltturbulenz sowie ein hohes Maß an Umweltabhängigkeit positiv mit der Häufigkeit und dem Umfang von Innovationen korrelieren, scheint noch der am besten abgesicherte und sich am eindeutigsten darstellende Befund zu sein.

Zahlreiche, zunächst als gesichert geltende Befunde sind im Laufe der Zeit auf z.T. erhebliche Kritik gestoßen. So ist beispielsweise die Behauptung geringer Innovativität bürokratischer, oft pauschal mit Behörden gleichgesetzter Organisationen vielfach in Zweifel gezogen worden (s. z.B. Lenk 1978 a: 5 ff; Luhmann 1981 b: 374; Baethge/Oberbeck 1986: 158 f). Lenk z.B. verweist auf den in Teilbereichen der öffentlichen Verwaltung außerordentlich umfangreichen Einsatz der Datenverarbeitung und stellt der angeblich geringeren Innovativität von Behörden die These gegenüber, daß öffentliche Verwaltungen lediglich eine andere Innovationsstrategie verfolgen (Lenk 1978 a: 7). Ähnlich ist auch der Behauptung, daß viele Behörden aufgrund ihrer Monopolstellung weitgehend unabhängig von einem Wandel ihrer Adressatenumwelt seien, mit der Feststellung begegnet worden, daß Klienten sehr wohl massiven Druck auf behördliches Handeln ausüben können. Der Weg ist nur meist indirekter Art und läuft über das auf Wählerstimmen und gesellschaftliche Unterstützung angewiesene politische System (vgl. Schmidt 1978: 183). Die Tatsache, daß am Beginn der 80er Jahre gerade kleine, technikorientierte Unternehmen für viele zum Hoffnungsträger eines neuen Innovationsschubes werden, macht ebenfalls deutlich, daß auch die unterstellte Wirkrichtung einzelner struktureller Variablen, wie etwa die Größe einer Organisation, auf das Innovationsverhalten offensichtlich keineswegs unter allen Umständen gleich ist.

Die Instabilität der Befunde, ihre Unklarheit und Strittigkeit hängen vor allem mit methodischen Problemen, aber auch mit der unzureichend berücksichtigten Vielschichtigkeit und Komplexität innovativen Verhaltens zusammen. Die verschiedenen Untersuchungen haben mit sehr unterschiedlichen Innovationsbegriffen, organisatorischen Konzepten und zeitlichen Perspektiven operiert. Arbeiten, die an der Diffusion etwa technischer oder sozialer Neuerungen interessiert sind, stehen solche gegenüber, die

vor allem den Wandel von Organisationen ins Zentrum ihrer Aufmerksamkeit gestellt haben. Querschnittsanalysen stehen neben längsschnittorientierten Studien. Eine Eindeutigkeit der Befunde kann so kaum erwartet werden (vgl. Rogers/Kim 1985: 98 ff).

Die Befunde sind aber nicht zuletzt auch deshalb so uneinheitlich und widersprüchlich, weil den einzelnen Bestimmungsgründen eine unterschiedliche Bedeutung für die verschiedenen Formen innovativen Verhaltens zukommt und sie sich in ihrer Wirkung zu überlagern vermögen. Sie können sich gegebenenfalls wechselseitig verstärken, aber auch neutralisierende Effekte aufeinander ausüben. Ihre Bedeutung und Relevanz läßt sich zudem kaum kontextunabhängig bestimmen. Dies kann beispielhaft an den Befunden von Acs und Audretsch verdeutlicht werden, die in einer vergleichenden Untersuchung des Innovationsverhaltens verschieden großer Betriebe in mehreren Branchen zu dem Ergebnis kommen, daß die jeweiligen Umweltbedingungen einen sehr unterschiedlichen Einfluß auf große und kleine Organisationen ausüben und daß sich umgekehrt große bzw. kleine Betriebe unter verschiedenen Bedingungen jeweils sehr unterschiedlich innovativ verhalten (s.Acs/Audretsch 1986). Ähnlich hängt die Tatsache, daß positive wie negative Korrelationen zwischen bürokratischen Strukturen auf der einen und der Häufigkeit von Innovationen auf der anderen Seite ermittelt wurden, offensichtlich damit zusammen, daß bürokratische Strukturen unterschiedliche Auswirkungen auf die Generierung von Innovationen einerseits und ihre Durchsetzung bzw. Implementation andererseits haben (können) (s. Niopek 1986: 138 f).

Alle drei genannten Dimensionen als eigenständige "Ursachenkomplexe" für innovatives Verhalten von Organisationen zu berücksichtigen, ist allerdings nicht ganz unproblematisch und keineswegs selbstverständlich. Hinter akteurbezogenen bzw. subjektorientierten Erklärungen einerseits und Ansätzen, die in den situativen Bedingungen oder der Organisationsstruktur die zentrale Ursache innovativen Verhaltens sehen, andererseits stehen üblicherweise zwei konträre theoretische Paradigmata. Verfolgen Arbeiten, die sich vor allem für die Akteure, ihre Vorstellungen und Präferenzen interessieren, meist ein im Grundsatz voluntaristisches bzw. individualistisches Konzept, so operieren die anderen beiden Ansätze im allgemeinen mit einem strukturellen bzw. deterministischen Erklärungsmuster. Das strukturelle bzw. deterministische Paradigma hat dabei in der organisatorischen Innovationsforschung vor allem in Gestalt des kontingenztheoretischen Konzeptes in den letzten zwei (bis drei) Jahrzehnten deutlich dominiert.

Voluntaristisches versus deterministisches Paradigma bezeichnet hierbei keine Kontroverse, die allein für die Erklärung innovativen Verhaltens von

Bedeutung ist. Es geht hier vielmehr um die Frage, wie soziale Ereignisse und Gebilde bzw. das Verhalten individueller wie kollektiver Akteure grundsätzlich konzeptionell begriffen und erklärt werden kann. In der allgemeinen Organisationsforschung hat diese Auseinandersetzung in den letzten Jahren exemplarisch ihren Ausdruck in der Gegenüberstellung von strategieorientierten Ansätzen einerseits und den situativen Ansätzen andererseits gefunden (vgl. z.B. Hrebiniak/Joyce 1985; Kieser/Kubicek 1983: 369 ff). Beide Paradigmata werden hier jeweils für unzureichend gehalten.

Voluntaristische oder individualistische Ansätze überbetonen die Verfügbarkeit der Akteure über ihr Verhalten sowie die Bewußtheit und die Rationalität ihrer Entscheidungen. Sie vernachlässigen gleichzeitig die Bedeutung der Selektionswirkungen struktureller Gegebenheiten, Voraussetzungen und Bedingungen, unter denen das Handeln von Akteuren erst möglich und deutlich beeinflusst und geprägt wird. Zwar muß letztlich alles soziale Geschehen durch das "Nadelöhr" der konkreten Interaktion (Luhmann), doch läßt sich Verhalten nicht allein aus den Dispositionen von Akteuren ableiten. Deterministische Ansätze definieren dagegen eine mögliche Verfügbarkeit der Akteure über ihr Handeln und dessen Subjektivität im Grundsatz vollständig weg. Indem sie etwa Innovationen und innovatives Verhalten aus der Konstellation bestimmter situativer Bestimmungsgründe abzuleiten suchen, müssen sie diesen einen weitgehend "objektiven" Status zuschreiben und gleichzeitig das Handeln der Akteure als den Vollzug von Gesetzmäßigkeiten interpretieren. Deterministische Ansätze stehen für ein vergleichsweise mechanistisches Bild sozialer Realität. Die hinter beiden Ansätzen sichtbar werdenden Perspektiven - hier die Betonung der Bedeutung des Handelns von Akteuren, ihrer Interessen und Konzepte, dort die Hervorhebung des Stellenwertes struktureller Gegebenheiten, Zwänge und Erfordernisse, denen Akteure unterliegen - lassen sich jedoch in einem Ansatz organisatorischen Verhaltens verbinden, der handlungsorientierte und strukturelle Momente miteinander verknüpft.

In der Perspektive eines solchen Ansatzes bewegt sich das Verhalten von Akteuren und von sozialen Systemen, wie sie Organisationen darstellen, im Rahmen bestimmter struktureller Gegebenheiten. Diese sind weder völlig invariante Größen, noch stehen sie vollständig außerhalb der Reichweite der Dispositionen von Akteuren. Organisatorisches Verhalten beeinflussende Größen, wie beispielsweise die von der Umwelt definierten situativen Gegebenheiten, dürfen demnach nicht einfach als unmittelbar bindend wirkende strukturelle Determinanten verstanden werden. Ihre Bedeutung läßt sich besser erfassen, wenn man sie, wie Türk es umschrieben hat, als mehr oder weniger scharf voneinander abgegrenzte und unter-

schiedlich restringierend wirkende constraints auffaßt, die in bestimmten Handlungsräumen mögliche Handlungs- und Entscheidungsspielräume der Akteure abstecken (s. Türk 1980: 162 ff).¹¹ Sie selektieren Handlungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten.

Damit findet die Auffassung ihren Ausdruck, daß es keine vollständig determinierten sozialen Systeme, also auch kein mechanistischen Gesetzmäßigkeiten folgendes Verhalten von Organisationen bzw. organisatorischer Akteure gibt (vgl. Crozier/Friedberg 1979; Luhmann 1975 b). Diese Arbeit schließt sich damit auch der Auffassung Luhmanns an, der insbesondere deterministischen Ansätzen, wie dem situativen Ansatz, entgegengehalten hat, daß die Rationalität organisatorischer Realität "gar nicht zu begreifen (sei), wenn man nicht in Rechnung stellt, daß hier über die eigene Kontingenz in Relation zu anderen Kontingenzen disponiert wird" (Luhmann 1975 b: 47). Das Verhalten von Akteuren und ihre Dispositionen folgen im Rahmen der von constraints abgesteckten Spielräume spezifischen Kalkülen. Ihr Verhalten läßt sich als strategisches Handeln interpretieren. Unter strategischem Handeln soll hier in Anlehnung an Crozier und Friedberg ein aktives, interessegeleitetes und sinnvolles, Situationen und Restriktionen interpretierendes Verhalten verstanden werden. Strategisches Handeln ist aber keineswegs mit einem Verhalten gleichzusetzen, das im engen Sinne zweckrational ist oder auf Dauer kohärent und konsistent erscheint (s. Crozier/Friedberg 1979: 33 f).¹²

Ein solcher Ansatz trägt damit auch der Vorstellung Rechnung, daß soziale Strukturen und Gegebenheiten nicht von sich aus als "reine" Daten ihre Wirkung entfalten können und gleichsam als solche ungebrochen real sind. Sie müssen vielmehr Teil des Handelns und der Handlungsentwürfe von Akteuren werden. Ihre Bedeutung wird damit auch von den subjektiven Situationsinterpretationen sowie den Theorien oder Ideologien folgenden Einschätzungen der Akteure mitbestimmt.

Wird den Akteuren als handelnden Subjekten, ihren Interessen, Orientierungsmustern und Kalkülen somit hier ein entscheidender Stellenwert zugemessen, so soll doch nicht, wie dies für voluntaristisch oder individualistisch orientierte Ansätze typisch ist, eine weitgehend unhinterfragte Verfügbarkeit der Akteure über ihr Verhalten postuliert und organisatorisches Verhalten in erster Linie auf die Interessen, Kalküle und Präferenzen von Akteuren zurückgeführt werden. Alternativen und Spielräume individuellen wie kollektiven organisatorischen Verhaltens werden durch strukturelle Restriktionen, vor allem die gegebenen Umweltbedingungen und die internen organisatorischen Regelungen und Verhältnisse limitiert und gegebenenfalls wesentlich präformiert. Auch wenn diese strukturellen Bedingungen Gegenstand subjektiver Wahrnehmungen und Interpretationen

der Akteure werden und diese somit auch dazu beitragen, ihre Umwelt und die sonstigen Bedingungen ihres Handelns zu konstituieren (vgl. Weick 1985), so bedeutet das nicht, daß die strukturellen Bedingungen weitgehend zur Disposition der Akteure stehen. Auch das, was von den individuellen und kollektiven Akteuren nicht bzw. nur sehr verzerrt wahrgenommen oder "falsch" interpretiert wird, hat Folgen und damit Bedeutung für die Organisation und die Akteure, wie man etwa an den Konsequenzen "falscher" unternehmerischer Entscheidungen ablesen kann (vgl. Pfeffer/Salancik 1978: 62 f; Scott 1986: 239 ff).

Zusammengefaßt stellen die strukturellen Bedingungen organisatorischen Handelns einerseits und die subjektiven Interessen und Bewertungen der Akteure andererseits die beiden zentralen Bezugspunkte für die Erklärung organisatorischen Verhaltens dar. Beide lassen sich nicht einfach ineinander überführen. Sie konstituieren ein Spannungsfeld, in dem sich organisatorisches Verhalten vollzieht. Einen der beiden Bezugspunkte außer Betracht zu lassen, bedeutet, wesentliche Einbußen hinsichtlich der Erklärungskraft des Ansatzes hinzunehmen.

Es spricht viel dafür, daß das Spannungsverhältnis zwischen den strukturellen, "objektiven" Gegebenheiten und den subjektiven Momenten des Verhaltens für die Realisierung organisatorischer Innovationen von besonderer Bedeutung ist. Innovatives Verhalten ist anders als Routinehandeln vor allem zukunftsorientiertes Verhalten. Konzipierung und Realisierung von Innovationen hängen unweigerlich mit Unterstellungen und Erwartungen im Hinblick auf die Zukunft ab. Die Akteure sehen sich im Falle innovativen Verhaltens oft vor die Notwendigkeit gestellt, lediglich plausibel unterstellen und kaum mit gesicherten Erkenntnissen operieren zu können. Das läßt Innovationen außerordentlich empfindlich und anfällig für Schwankungen werden, die bisweilen weit größer sind, "als objektive Korrelationen allein verständlich machen können". "Wer Innovationen vorantreiben will, muß" deshalb, wie Luhmann es formuliert hat, "kühner vorgehen und sich selbst Kredit geben können" (s. Luhmann 1981 b: 376).

Innovatives Verhalten stellt in der Perspektive des hier verwandten struktur- und handlungsorientierten Ansatzes eine Form strategischen Handelns von Organisationen und ihrer Subsysteme als handelnde Akteure dar. Bestimmte strukturelle Gegebenheiten legen auf der einen Seite ein innovatives Verhalten mehr oder weniger nahe. Es stellt aber auf der anderen Seite immer nur eine mögliche Form organisatorischen Verhaltens dar, das von den Akteuren unter den gegebenen Bedingungen und im Rahmen alternativer Handlungsmöglichkeiten präferiert worden ist. Innovatives Verhalten ist auch unter den Bedingungen einer "objektiv" hohen Umweltturbulenz und einer ausgeprägten Abhängigkeit der Organisation

von ihrer Umwelt kein zwangsläufiges, sondern immer nur ein mögliches, mehr oder weniger wahrscheinliches Ereignis, wie sich leicht beispielhaft zeigen läßt:

(1) Eine "objektive" Veränderung situativer Bedingungen muß von den Akteuren keineswegs unbedingt wahrgenommen werden, wie dies z.B. bei schleichenden Veränderungen oft der Fall ist. Sie können in einem solchen Falle auch kaum zum Auslöser oder zur Triebkraft für die Realisierung von Innovationen werden. Selbst wenn nicht davon ausgegangen werden kann, daß ein hoher Veränderungsdruck langfristig ohne gravierende Folgen für die Organisation sein wird und der Aufmerksamkeit der Akteure entgeht, so ergibt sich daraus doch zumindest eine erhebliche zeitliche Differenz zwischen einer Veränderung der Verhältnisse und einer Reaktion der Organisation. Nicht zuletzt können die Veränderungen und die ihnen zugrundeliegenden Ursachen auch falsch interpretiert werden.

(2) Innovatives bzw. nicht-innovatives Verhalten ist auch vor dem Hintergrund einer "objektiv" richtigen Interpretation situativer Gegebenheiten Ergebnis eines Entscheidungskalküls. Die Akteure können z.B. darauf vertrauen, daß die handlungsdruckerzeugenden Umweltbedingungen lediglich vorübergehender Natur sind. Sie können weiterhin annehmen, daß die Veränderungen durch weitere Anpassungsprozesse der Umwelt wieder kompensiert werden, so daß organisatorische Innovationen überflüssig erscheinen. Sie können aber auch z.B. unterstellen, daß der Druck letztlich kein bedrohliches Ausmaß annehmen wird, und insoweit die Position der Organisation oder ihrer Subeinheiten nicht bedroht erscheint (vgl. Bobbitt/Ford 1980).

(3) Innovationen können aber beispielsweise auch deshalb ausbleiben, weil sie trotz der als bedrohlich erkannten Umweltverhältnisse für die Akteure oder die Organisation insgesamt eher mit Nachteilen als mit Vorteilen verbunden erscheinen. Es kann nicht davon ausgegangen werden, daß Innovationen, von Crozier und Friedberg mit dem Erlernen eines neuen Spiels und neuer Spielregeln für die Akteure verglichen, allen daran beteiligten Akteuren tatsächlich Vorteile bringen (s. Crozier/Friedberg 1979: 246 ff).¹³

Wenn innovatives Verhalten und Innovationen in der hier vertretenen Perspektive organisatorische Ereignisse sind, die unter bestimmten strukturellen Bedingungen mehr oder weniger naheliegen oder wahrscheinlich sind, dann fragt sich, welches Kalkül der Akteure sie unmittelbar real werden läßt, welche Zwecke und Funktionen damit erfüllt werden sollen?

Innovatives Verhalten läßt sich zunächst vor allem als eine Strategie der Problemlösung begreifen. Probleme benennen formell die Kluft zwischen einem Soll und einem Ist-Zustand. Diese Kluft bildet den Hinter-

grund für das, was March und Simon als streßerzeugenden Zustand für die Entscheider beschrieben haben (s. March/Simon 1976: 169 ff). Probleme entstehen dadurch, daß sich die faktischen Verhältnisse geändert haben oder in der Erwartung der Akteure ändern werden und das erwartete organisatorische Leistungsniveau diesen Änderungen nicht angemessen erscheint. Probleme können aber auch daraus erwachsen, daß sich allein die Bewertung der bestehenden Verhältnisse wie der Leistungen der Organisation verändert hat, also ein Wandel auf normativer Ebene zu verzeichnen ist. Innovatives Verhalten stellt für die Akteure dann eine Strategie der Lösung von Problemen dar, wenn die etablierten organisatorischen Programme und Strukturen keine als angemessen bewertete Bewältigung der wahrgenommenen Probleme mehr versprechen, die Probleme aber in der Perspektive der Akteure von seiten der Organisation gelöst werden müssen.¹⁴

Innovatives Verhalten hat daneben seinen Bezugspunkt in dem Bestreben, Autonomie zu bewahren. Wenn richtig ist, daß Organisationen nicht auf Dauer mit einer Stabilität der Bedingungen, unter denen sie agieren müssen, rechnen können, wenn also Anpassungsprozesse zur Bestandsicherung erforderlich werden, dann gibt es nur zwei Möglichkeiten: Entweder werden die notwendigen Anpassungen mehr oder weniger von außen aufgezungen oder aber sie werden von der Organisation im Rahmen bestimmter Verhaltensmöglichkeiten selbst gestaltet (s. Luhmann 1981 b: 377). Innovatives Verhalten hat in dieser Perspektive die Funktion, die relative Autonomie der Organisation wie ihrer Akteure zu bewahren und somit zu verhindern, "daß man den ablaufenden Veränderungsprozessen hilflos ausgeliefert ist" (Luhmann 1981 b: 377; vgl. March/Simon 1976: 165 ff; Zintl 1970; Child/Kieser 1981: 30 ff). Mit Hilfe innovativen Verhaltens versuchen Organisationen den auf Dauer kaum vermeidbaren organisatorischen Wandel internen Kriterien zu unterwerfen und insoweit gezielt zu beeinflussen, zu steuern und ihn für organisatorische Optionen zu nutzen.

Innovatives Verhalten von Organisationen hat seinen letzten Bezugspunkt damit einerseits in einer Veränderung der Verhältnisse, unter denen Organisationen agieren; es hat andererseits aber auch die Funktion, genau zu diesen Veränderungen eine gewisse Distanz herzustellen. Indem Organisationen innovieren, lavieren sie zwischen einer vollkommenen Anpassung an ihre Umwelt und einer völligen Abschirmung gegen jede Anpassung. Beides würde tendenziell die Autonomie und den Bestand der Organisation untergraben (vgl. Weick 1985: 197 f). Ob Innovationen allerdings diese Funktion erfolgreich erfüllen, ist im voraus keineswegs gewiß.

Die gerade angestellten Überlegungen machen auch eine Spezifikation des oben eingeführten Begriffes von Innovation und innovativem Verhalten

erforderlich. Als Innovation soll nicht jede beliebige Veränderung einer Organisation verstanden werden - sie könnte auch einfach die Folge oder die Auswirkung anderer Veränderungen oder Wandlungsprozesse sein. Die oft beklagten Folgewirkungen der Einführung von Datenverarbeitungsverfahren in Behörden etwa für deren Klienten oder die Verwaltungsmitglieder bzw. Mitarbeiter (s. z.B. Brinckmann u.a. 1981; Lenk 1978 a; Armanski u.a. 1983; Grimmer 1984) sind als solche selbst nicht als Innovationen zu bezeichnen. Innovationen stellen, verstanden als Versuche der Problemlösung, allein die Maßnahmen dar, die intentional auf die Veränderung der Organisation bzw. der Bedingungen, unter denen sie agieren muß, gerichtet sind.

Wenn Innovation und innovatives Verhalten von Organisationen als ein Versuch der Problemlösung verstanden werden kann, stellt sich weiter die Frage, in welcher Beziehung die jeweiligen Probleme als Anlaß und Auslöser für die Realisierung von Innovationen zu ihrer möglichen Lösung stehen. Stellen also die oben unterschiedenen Formen innovativen Verhaltens spezifische Lösungen für je spezifische Probleme dar, löst also etwa die Einführung moderner Informationstechniken grundsätzlich andere organisatorische Probleme als eine Veränderung der Organisationsstruktur? Oder muß man davon ausgehen, daß es für jedes Problem grundsätzlich verschiedene Lösungen gibt, daß sich in innovativem Verhalten im Rahmen bestimmter Möglichkeiten immer auch eine Entscheidung über die präferierte Form innovativen Verhaltens zur Lösung der anstehenden Probleme widerspiegelt?

Daß grundsätzlich mehr oder weniger sachlogische Beziehungen zwischen Problemen einerseits und ihrer Lösung andererseits bestehen, läßt sich schwerlich leugnen. Die Motivation der Organisationsmitglieder läßt sich etwa schlecht durch eine niedrigere Entlohnung oder eine Erhöhung des Arbeitsdrucks verbessern, Kontroll- und Steuerungsprobleme lassen sich kaum durch Wachstum in den Griff bekommen und eine verbesserte Sensibilität für die Anliegen von Klienten kann nicht durch die Einführung standardisierter Verfahren realisiert werden. Wie diese Beispiele andeuten, läßt sich die Beziehung zwischen Problem und Problemlösung, also der Form bzw. Art innovativen Verhaltens, in erster Linie negativ bestimmen. Bestimmte Innovationsarten eignen sich der Sache nach nicht für die Lösung bestimmter Probleme. Diese Beziehung läßt sich jedoch kaum umkehren. Probleme eröffnen ihrer Art nach beinahe immer unterschiedliche, alternative Problemlösungsmöglichkeiten. Sie stellen eine Art Gelegenheitsstruktur für verschiedene Formen innovativen Verhaltens dar.

Die Tatsache, daß auch verschiedene Innovationsarten hinsichtlich bestimmter Probleme jeweils als zumindest denkbare Alternativen zu be-

greifen sind, mit anderen Worten, funktionale Äquivalente darstellen, ist in der Organisationsliteratur verschiedentlich beschrieben worden. Mintzberg z.B. sieht in der Ausbildung von Positionsinhabern eine funktional äquivalente Strategie zur Programmierung und Formalisierung von Prozessen (s. Mintzberg 1979: 100 f). Ähnlich verweist auch Luhmann darauf, daß "eine gute personale Besetzung ... eingehende Programmierung" erspart (Luhmann 1975 b: 45). In der Industriosozologie ist hinsichtlich des Einsatzes moderner Informationstechniken besonders die funktionale Äquivalenz von Technik und organisatorischen Regelungen herausgestellt worden. So zeigen Benz-Overhage u.a. in ihrer Studie über "Neue Technologien und alternative Arbeitsgestaltung" die Bedeutung von DV-Systemen als Steuerungs- und Organisationstechnologie auf und unterstreichen damit die funktionale Äquivalenz einer bestimmten Technik und arbeitsorganisatorischer Regelungen (s. Benz-Overhage u.a. 1982: 38 ff; s. auch Brandt u.a. 1978; Rammert 1982: 36 f; Fricke 1975: 31; Osterloh 1986: 615).

Was für ein spezifisches Problem auf sachlogischer Ebene, d.h. der Problemstruktur nach, grundsätzlich als alternative Problemlösung gelten kann, darf jedoch nicht mit dem Set an Optionen gleichgesetzt werden, über das real disponiert werden könnte. Es ist für das Verständnis organisatorischer Innovationen wichtig zu berücksichtigen, daß zahlreiche sachlogisch mögliche Problemlösungen aufgrund der spezifischen situativen und binnenstrukturellen Bedingungen gar nicht realisierbar sind oder erscheinen bzw. als solche von den Akteuren nicht wahrgenommen werden. Finanzielle Restriktionen oder bestehende Machtverhältnisse z.B. grenzen zahlreiche Alternativen aus, so daß unter den jeweils gegebenen Bedingungen die Menge der zur Diskussion stehenden Innovationsarten nur einen Ausschnitt der denkbaren Möglichkeiten darstellt.¹⁵

Innovatives Verhalten als Form der Problemlösung, der Bewältigung von Umweltveränderungen und der Bewahrung organisatorischer Autonomie kann sich vor dem Hintergrund bestimmter Problemstellungen nicht nur in unterschiedlichen Formen der Problembewältigung ausdrücken, sondern umfaßt grundsätzlich auch ein breites Spektrum verschiedener Typen organisatorischen Verhaltens. Innovationen können der Bewältigung akuter, gravierender Problemlagen dienen und somit für "problem decisions" stehen. Sie können genauso gut das Ergebnis antizipativer Vorwegnahme von Problemsituationen sein oder das Ausnutzen von Möglichkeiten widerspiegeln, vor deren Hintergrund erst die aktuelle Situation als Problem erscheint und somit "opportunity decisions" darstellen (s. Mintzberg/Raisinghani/Thioret 1976; Cohen/March/Olson 1972: 3). Innovationen können auf die langfristige Verbesserung der Position einer Organisation zielen und somit ein offensives organisatorisches Verhalten reflektieren. Sie

können aber auch eine Form defensiven Verhaltens repräsentieren und ihren unmittelbaren Bezugspunkt in einer Bewahrung des Freiraumes und der bestehenden Handlungsfähigkeit statt ihrer Erweiterung finden (s. Crozier/Friedberg 1979: 34; vgl. Marr 1980: 951). Innovationen können schließlich vom Typ stabilisierender wie selbstorganisierender Anpassung an veränderte Verhältnisse sein (s. Böhret 1983 b: 29). Hinter diesen unterschiedlichen Typen innovativen Verhaltens verbergen sich verschiedene organisatorische Strategien der Problembewältigung und der Bestandssicherung.

Welche Konsequenzen und Anforderungen ergeben sich nun aus den bislang ausgeführten Überlegungen und dem skizzierten Bezugsrahmen für die konkrete Analyse der Einführung und Nutzung moderner Informationstechniken in Behörden, wenn man diese als eine bestimmte Form innovativen Verhaltens von Organisationen interpretiert? Vor allem vier Dinge sind von besonderer Bedeutung:

(1) Innovationen sind komplex bedingte und voraussetzungsvolle organisatorische Ereignisse. Sie sind das Ergebnis strategischen Verhaltens von Organisationen bzw. kollektiver Akteure, das diese unter bestimmten strukturellen Rahmenbedingungen und situativen Gegebenheiten gewählt haben. Organisatorische Innovationen unterliegen damit einem zweifachen Selektionsmechanismus: Der Selektion als Folge struktureller Gegebenheiten, die einen Rahmen von Notwendigkeiten und Möglichkeiten organisatorischen Verhaltens aufspannen, wie auch der Selektion als Folge strategischen und unter Alternativen entscheidenden Verhaltens von Organisationen. Die Analyse innovativen organisatorischen Verhaltens hat deshalb vor allem die strukturellen binnenorganisatorischen wie umweltseitigen situativen Gegebenheiten einerseits und ihre subjektive, von Interessen wie Handlungsorientierungen geleitete Interpretation durch die Organisationen bzw. die kollektiven Akteure und ihre Handlungskalküle andererseits herauszuarbeiten.

(2) Innovatives Verhalten hat in der hier formulierten Perspektive seinen Bezug in der Lösung von Problemen. Zu fragen ist deshalb besonders nach den Problemen und der Problemstruktur, womit die Organisationen konfrontiert waren bzw. der sie sich gegenübergesehen haben, nach ihren Hintergründen und den sie konstituierenden Größen. Zu fragen ist genauso nach dem Problemumfang und der Höhe des Problemdrucks.

(3) Aus der Struktur oder Art von Problemen läßt sich ihre mögliche Lösung nicht unmittelbar und gleichsam sachlogisch ableiten. Die Analyse von Innovationen hat deshalb besonders zu berücksichtigen, daß innovatives Verhalten sich einerseits im Rahmen eines relativ breiten Spektrums an denkbaren, d.h. problemadäquaten Innovationsarten vollzieht, daß dieser

Rahmen andererseits aber aufgrund binnenorganisatorischer wie umweltbezogener struktureller Gegebenheiten deutlich eingegrenzt wird. Das heißt konkret, daß die etwaige Einführung moderner Informationstechniken immer vor dem Hintergrund mehr oder weniger umfangreicher alternativer Formen innovativen Verhaltens zu betrachten ist.

(4) In Innovationen können sich in Anbetracht nicht auf Dauer unveränderter Umweltverhältnisse grundsätzlich sehr unterschiedliche Typen der Problembewältigung widerspiegeln. Das Spektrum reicht hier von eher kleinförmigen Anpassungsreaktionen bis zu einer antizipativen Problembewältigung und offensiven Nutzung sich bietender Optionen. Das besondere Interesse der Untersuchung hat entsprechend den im innovativen Verhalten beobachtbaren Typen organisatorischer Problembewältigung und ihren jeweiligen Hintergründen zu gelten.

2.2 Verwaltung und rechtliche Regelungen: Zur normativen Außensteuerung und der Bedeutung rechtlicher Regelungen als strukturelle Rahmenbedingungen behördlicher Innovationen

Das vorhergehende Kapitel hat sich mit innovativem Verhalten von Organisationen im allgemeinen und ihren Hintergründen befaßt. Im Mittelpunkt dieser Arbeit stehen jedoch Innovationen von Behörden. Es stellt sich deshalb die Frage, inwieweit der im vorhergehenden Kapitel entwickelte analytische Bezugsrahmen und die daraus abgeleiteten zentralen Fragen der Untersuchung auf Verwaltungen übertragbar sind.

Vor dem Hintergrund traditioneller, vor allem in der deutschen Verwaltungswissenschaft und der Verwaltungslehre vertretener Auffassungen scheint es zunächst erhebliche Probleme zu bereiten, den beschriebenen Ansatz auf Verwaltungen anzuwenden. Besonders die große Bedeutung, die oben den subjektiven Momenten des Verhaltens von Organisationen und den Handlungsstrategien von Akteuren zugemessen wurde, aber auch die Vorstellung, Verwaltung überhaupt als einen eigenständigen Akteur zu begreifen, kontrastieren merklich mit hergebrachten Auffassungen von Verwaltung. Verwaltungen gelten als ein besonderer Typ von Organisation, der sich vor allem seiner mangelnden eigenen Zielfähigkeit und seiner Außensteuerung wegen deutlich von anderen, etwa von kommerziell orientierten Organisationen unterscheidet (vgl. Bosetzky 1968; Mayntz 1985 a: 125 ff; Lenk 1978 a; Luhmann 1971 b: 166 f; Klitzsch 1986: 92 ff; kritisch dazu Müller 1984: 84 ff).¹⁶ Vor dem Hintergrund einer unterstellten hochgradigen Instrumentalität von Verwaltung erscheinen verwaltungsinterne

Prozesse und Strukturen in erster Linie als exogen erzeugt und bestimmt. Behörden verfügen demnach kaum über wesentliche Handlungsspielräume, über entsprechend geringe Möglichkeiten, ihre eigene Veränderung zu gestalten, und besitzen nicht zuletzt auch nicht die Legitimation hierzu. Angesichts einer solchen Bewertung gelangt auch Lenk zu der Auffassung, daß die Ansätze und die Ergebnisse der allgemeinen organisatorischen Innovationsforschung nur schwer auf Behörden übertragbar seien (s. Lenk 1978 a: 4 f).

Die Besonderheiten von Verwaltung und der Situation, in der Verwaltungen im Unterschied zu anderen Organisationen agieren, werden vor allem mit der Rolle und der Bedeutung einer normativen Außensteuerung der Verwaltung mittels rechtlicher Regelungen in Verbindung gebracht. Rechtlichen Normen sind die zentralen Elemente behördlicher Organisationsstrukturen, die Verfügbarkeit und Ausstattung mit finanziellen, personellen und technischen Ressourcen sowie die Gestaltung behördlicher Verfahren und Prozesse unterworfen. Rechtlich fixiert sind vor allem auch die Aufgaben der Verwaltung und die Rahmenbedingungen, unter denen entschieden und gehandelt werden soll, wie etwa das Gleichbehandlungsgebot, der Auftrag zu Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit oder, ganz allgemein, die grundsätzliche Bindung von Verwaltungshandeln an Recht und Gesetz. Diese Regelungen betreffen auch die von der Umwelt an die Verwaltung zu richtenden Forderungen und beanspruchbaren Leistungen.

In traditioneller Perspektive, die nicht zuletzt auch einem verbreiteten behördlichen Selbstverständnis entspricht (s. z.B. Leis 1985), geraten die jeweils bestehenden rechtlichen Regelungen zur überragenden strukturellen Größe für Verwaltung und Verwaltungshandeln. Sie stellen die zentrale Steuergröße sowie den entscheidenden Gradmesser dar für das, was Verwaltung zu tun und wie sie ihrem Auftrag nachzukommen hat. Sie fungieren weiter als der zentrale Bezugspunkt für die Bewertung des Leistungsstandes der Verwaltung, für die Effektivität ihres Outputs wie auch als Zielgröße für die Steigerung der Effizienz des Ressourceneinsatzes. Und sie bilden schließlich die zentrale Bezugsgröße für das, was Behörden zum Problem gerät bzw. überhaupt geraten kann und somit grundsätzlich zum Anlaß für Innovationen wird: die unzureichende, d.h. rechtlich definierten Standards nicht entsprechende Erfüllung ihres Auftrages, sei es daß ein ineffizienter Ressourceneinsatz vorliegt, sei es daß produzierte Leistungen rechtlich normierten Anforderungen nicht entsprechen. Verwaltung und Verwaltungshandeln stellen sich entsprechend in erster Linie als die Umsetzung bzw. als der Vollzug rechtlicher Regelungen dar. Andere möglicherweise für Verwaltungshandeln bedeutsame strukturelle Größen und Faktoren werden in traditioneller Perspektive kaum thematisiert.

Im Rahmen einer solchen Sichtweise ist nur wenig Raum für eine Vorstellung von Verwaltung als Akteur. Sie kann nicht Akteur sein, weil der potentielle Handlungsspielraum als außerordentlich begrenzt angesehen wird und weil Behörden keinen Zugriff auf die ihr exogen, d.h. von politischer Seite vorgegebenen rechtlichen Normen haben. Die Möglichkeiten einzelner Behörden oder auch umfassender Verwaltungsträger, wie etwa Gemeinden, "bürokratische Mikropolitik", wie Lenk es formuliert hat, zu betreiben, werden entsprechend als sehr begrenzt angesehen (Lenk 1978 a: 21 ff). So können Verwaltungen z.B. im Unterschied zu privaten Organisationen die ihr rechtlich zugewiesenen Aufgaben nicht aus eigener Initiative und Kompetenz verändern oder ihre Erledigung gar grundsätzlich einstellen; sie können es nicht einmal dann, "wenn die Durchführung sich als besonders kostspielig erweist oder gar als unwirksam herausstellt" (Mayntz 1985 a: 127; ähnlich Lenk 1980 b: 6). Ebenso wenig kann die Verwaltung die vorgeschriebene Produktion von Entscheidungen auch nur zeitweise drosseln oder von bestimmten Zuverlässigkeitsstandards abweichen, um etwa Innovationsmaßnahmen zu implementieren. Ein reibungsloses, auf den Vollzug der Gesetze abgestelltes Funktionieren der Verwaltung muß unter beinahe allen Umständen sichergestellt werden (s. Lenk 1978 a: 6).

Eine Verwaltung, die sich als Akteur begreift und z.B. selbst innoviert, wird überdies als nur schwer mit dem herrschenden, am klassischen Modell der Gewaltenteilung orientierten Demokratie- und Verfassungsverständnis vereinbar angesehen (vgl. Böhret 1983 b: 41). Die Verwaltung gilt entsprechend nicht als der richtige Adressat von Ansprüchen und Anforderungen der Umwelt, die auf Veränderung gerichtet sind. Den richtigen Adressaten hierfür stellt vielmehr das politische System dar, das entsprechend auch über die Veränderung von Verwaltung zu entscheiden und etwaige innovative Maßnahmen zu programmieren hat.

Einer solchen, gewiß etwas überpointiert dargestellten und Verwaltung weitgehend als Instrument begreifenden Perspektive läßt sich ein Ansatz gegenüberstellen, der Verwaltung und Verwaltungshandeln beinahe diametral anders begreift. Die ökonomische Theorie der Bürokratie verweist nachdrücklich auf das struktur- bzw. kontextbedingte hohe Maß an Autonomie von Behörden. Während etwa kommerzielle Organisationen ihr Verhalten vor allem an exogenen Größen, wie den am Markt zum Ausdruck kommenden Bedingungen, ausrichten müssen, die ihnen nur äußerst geringe Handlungsspielräume belassen, können Behörden ihr Verhalten und ihre Handlungskalküle sehr viel besser an internen Referenzen orientieren. Sie erscheinen als nutzenmaximierende Akteure, die im Rahmen ihrer Handlungsstrategien, die in besonderem Maße auf Expansion und Aufgaben-

wachstum gerichtet sind, wesentlich zum Wandel von Behörden beitragen. Die rechtlichen Regelungen sichern Verwaltungen in dieser Perspektive in erster Linie gegenüber ihrer Umwelt ab und gewährleisten ihnen so weite, in bürokratischem Eigeninteresse genutzte Handlungsspielräume (s. z.B. Niskanen 1971; Downs 1967; ähnlich: Parkinson 1957; vgl. Mayntz 1985 a: 64 ff und 125 ff; Yin 1977).

Die Vorstellungen und Thesen der ökonomischen Theorie der Bürokratie sollen hier nicht im einzelnen weiter verfolgt werden. Sie sollen vielmehr in erster Linie gemeinsam mit den Vorstellungen traditioneller Verwaltungslehre den Rahmen aufspannen, in dem auf der Basis der Ergebnisse empirischer Verwaltungsforschung danach gefragt werden kann,

- welche Bedeutung rechtsförmlichen Regelungen für unmittelbares Verwaltungshandeln und seine Bewertung tatsächlich im Vergleich zu möglichen anderen strukturellen Größen zukommt. Dies beinhaltet die Frage nach der Bedeutung rechtlich normierter Standards als Bezugsgröße für die Identifizierung und Bestimmung von Problemen, mit denen Behörden konfrontiert werden bzw. sich konfrontiert sehen und die gegebenenfalls Anlaß für Problemlösungsversuche werden. Und es ist weiter danach zu fragen,
- inwieweit die unterstellte Exogenität rechtlicher Regelungen für Verwaltungen, also besonders von Programm- und Strukturentscheidungen, empirisch belegbar ist oder als nur bedingt haltbare Annahme bewertet werden muß. Die Diskussion dieser Frage soll vor allem klären helfen, in welchem Umfang Verwaltung als Akteur und Träger auf Innovation gerichteter Handlungsstrategien überhaupt ansprechbar ist und damit in längerfristiger zeitlicher Perspektive auch an der Herstellung der für sie aktuell geltenden strukturellen situativen Gegebenheiten beteiligt ist.

An dieser Stelle sei eine Zwischenbemerkung eingefügt: Ob eine Variable von endogener oder exogener Art ist, ist nicht zuletzt eine definitorische Frage. Ihre Beantwortung hängt wesentlich davon ab, wo die Grenze zwischen einem System und seiner Umwelt gezogen wird. Was z.B. für die Außenstelle eines Amtes oder gar für einen einzelnen Positionsinhaber als exogene Vorgabe zu betrachten ist, kann für die Verwaltung als Ganzes eine endogene Größe darstellen. Diese Arbeit nimmt Verwaltungszweige und nicht einzelne Organisationen (Behörden/Ämter) als Bezugseinheiten bzw. als Systeme. Verwaltungszweige sind hierbei als organisatorische Makrosysteme zu begreifen, die aus einer Mehrzahl von mehr oder weniger selbständigen Organisationen bestehen. Organisatorische Makrosysteme bilden sich "um einen Zweck bzw. zur Erfüllung ganz bestimmter Aufgaben oder Funktionen" (Mayntz 1985 a: 83).

Für eine solche Abgrenzung bzw. Eingrenzung spricht vor allem, daß sich umfangreiche Aufgabenkomplexe und Programme einschließlich aller mit ihrer Erfüllung zusammenhängenden Funktionen in der Regel nicht an einzelne Behörden richten, sondern einer Mehrzahl von Verwaltungen mit jeweils unterschiedlichen Rollen überantwortet sind. Bestimmten Behörden obliegen hierbei eher Ausführungsfunktionen, also die eigentliche Output-Produktion, andere nehmen vor allem Aufgaben der internen Verwaltung wahr, und wieder andere, insbesondere die an hierarchisch oberster Stelle stehenden Behörden, haben in erster Linie Steuerungs- und Kontrollfunktionen. Will man diesen Zusammenhang unterschiedlicher, aber aufeinander bezogener Funktionen im Rahmen der Erfüllung von Aufgabenkomplexen nicht zerreißen, erscheint es notwendig, nicht einzelne Behörden als das relevante organisatorische System zu betrachten, sondern Verwaltungszweige.¹⁷ Wenn nachfolgend von Behörden oder von Verwaltung die Rede ist, so ist damit entsprechend, sofern dies nicht ausdrücklich gesagt wird, nicht die einzelne, konkrete Behörde gemeint.

Mit Luhmann soll hier zunächst allgemein davon ausgegangen werden, daß formal-rechtliche Regelungen behördlicher Strukturen und Prozesse, von ihm allgemein auch als normative Entscheidungsprämissen bezeichnet (s. Luhmann 1975 b: 43), die möglichen Ausprägungen behördlichen Verhaltens keineswegs vollständig einschränken, sondern mehr oder weniger weite Spielräume belassen bzw. eröffnen. "Verhalten ist ..., was Entscheidungsprämissen angeht, immer unterdeterminiert", da es sich bei ihnen um hochgradige Generalisierungen handelt (Luhmann 1975 b: 45). Der von behördlichem Verhalten im Rahmen rechtlicher Regelungen notwendig auszufüllende und nicht nur abstrakt vorhandene Spielraum ist allerdings unterschiedlich groß. Er hängt einmal von der Regelungsdichte, daneben aber auch von der Regelungs- bzw. Programmierungsart ab. Im Grundsatz ist er bei Zweckprogrammen, wo nur die zu erfüllenden Zwecke, nicht aber die dafür einzusetzenden Instrumente mehr oder weniger fest vordefiniert sind, umfangreicher als bei Konditionalprogrammen.¹⁸ Hier, wo nach dem "Wenn-Dann-Prinzip" festgelegte Handlungssequenzen an bestimmte Auslösungsbedingungen geknüpft sind, sind die Spielräume zwar geringer, aber keineswegs beseitigt. Unbestimmte Rechtsbegriffe können als Beispiel für Spielräume eröffnende, sogenannte sekundäre Elastizitäten in Konditionalprogrammen gelten (s. Luhmann 1968). Aber auch in den Fällen, in denen im Rahmen von Konditionalprogrammen alles präzise vordefiniert erscheint, muß z.B. über das Vorliegen des "wenn" entschieden werden, was wiederum faktisch verschiedene Spielräume eröffnet und die Frage nach der Definitionsmacht aufkommen läßt.¹⁹ Die konkrete Ausfüllung dieser Spielräume muß notwendigerweise auf rechtlich nicht unmittelbar erfaßte

bzw. vordefinierte, einer weiten sozialen Realität entstammende Kriterien Bezug nehmen (s. Lenk 1980 a: 255; Hegenbarth 1980: 135 ff; Blankenburg/Krautkrämer 1980: 144).

Insbesondere die Implementationsforschung hat erheblich dazu beigetragen, Licht in das tatsächliche Verhalten von Verwaltungen sowie die Bestimmungsgründe und Orientierungspunkte behördlichen Handelns zu bringen (s. z.B. die Sammelbände: Implementation 1980; Implementation 1983; Politik im Dickicht 1980). Sie hat offengelegt, daß Verwaltungshandeln real ein weites Spektrum unterschiedlicher Verhaltensformen zum Ausdruck bringt. Dieses Spektrum reicht von einem weichen und elastischen Rechtsvollzug einerseits und einer harten Normdurchsetzung andererseits über das Beschreiten formal-rechtlich definierter Wege wie auch informellen Vorgehens bis zu strikt-legalem Verhalten auf der einen und contra- bzw. illegalem Verhalten auf der anderen Seite. Wenn Polizisten das "Absehen von Anzeige" als alltägliche, gleichwohl kontra-legale Handlungsstrategie verfolgen (s. Girtler 1980: 90 ff), wenn Gewerbeaufsichtsämter den Verzicht auf strikte Normdurchsetzung im Einzelfall gegen langfristiges, arbeits- oder umweltschutzrechtlichen Bestimmungen entsprechendes Wohlverhalten von Unternehmen tauschen (vgl. Klitzsch 1986: 140 ff; Bohne 1980: 39 ff; Lenk 1980 a: 257 f) oder wenn Ordnungsbehörden peinlich genau die Einhaltung der Sperrstunde sicherstellen, dann wird die Weite des Spektrums tatsächlichen Verhaltens von Behörden exemplarisch deutlich.

Verwaltungshandeln findet seine Bezugspunkte offensichtlich nicht allein in rechtlichen Normen, die gegebenenfalls aufgrund bestehender Spielräume ausfüllungsbedürftig sind. Verwaltungshandeln zeigt sich oftmals orientiert an Bezugspunkten, die, wie im Falle informellen Handelns, neben rechtliche Regelungen, gegebenenfalls aber auch an ihre Stelle treten. Es ist wichtig, hierbei festzuhalten, daß dies, so sehr es auch bestimmten normativen Vorstellungen von behördlichem Verhalten zuwiderläuft, faktisch keineswegs per se ein Problem darstellt, weder für die Verwaltung noch für ihre Umwelt. Von Rechtsnormen unmittelbar nicht gedecktes bzw. nicht an ihnen orientiertes Verhalten zeigt sich in der Realität bisweilen heftig kritisiert, häufig aber auch akzeptiert und oft genug positiv bewertet. Dies kommt etwa, wenn auch z.T. versteckt, in Forderungen nach unbürokratischem Handeln, in der Qualifizierung normabweichenden behördlichen Handelns als funktional positiv zu bewertendes Verhalten oder im Begriff von der "brauchbaren Illegalität" zum Ausdruck (Luhmann 1964: 304).

Daß sich behördliches Handeln neben der zweifellos hohen Bindung an rechtliche Normen an zahlreichen weiteren Bezugspunkten sozialer Realität

orientiert zeigt und sehr unterschiedlichen sozialen Einflüssen ausgesetzt ist, hat eine Reihe von Hintergründen und Anlässen. Hierzu sind insbesondere zu rechnen:

- Im Einzelfall haben Behörden oftmals eine Vielzahl gültiger Rechtsnormen zu beachten. Dieser oft auch als Überregelung bezeichnete Umstand hat zur Folge, daß eine einzelne Behörde oder der jeweilige Stelleninhaber die aktuell gültigen Regelungen gar nicht in ihrer Gesamtheit zur Kenntnis nehmen und anwenden kann. Ein selektiver, gegebenenfalls gegen spezifische Normen verstoßender Gebrauch rechtlicher Regelungen ist beinahe unumgänglich (s. z.B. Blankenburg/Krautkrämer 1980: 143; Lenk 1980 a: 257).
- Rechtliche Regelungen sind oft widersprüchlich. Sie erweisen sich häufig nicht als Instrumente, die zur Steuerung des Verhaltens von Verwaltern zweckrational durchkonstruiert wurden (s. Derlien 1976: 109). Sie stellen vielmehr häufig Sprachregelungen für Probleme bzw. "Formelkompromisse" dar, die auf politischer Ebene konsensfähig waren, deren eigentliche Lösung damit aber auf die Verwaltung verschoben worden ist (s. Luhmann 1971 b: 169). Auch liegt die Entstehung einzelner, einen Gesamtkomplex regelnder Normen oft zeitlich soweit auseinander, daß ein stimmiges Normengerüst kaum erwartet werden kann (vgl. Klitzsch 1986: 144).
- Ähnlich wie jedes Individuum angesichts (beinahe) unbegrenzter Bedürfnisse und limitierter Ressourcen Prioritäten für den Einsatz der verfügbaren Mittel und Potentiale setzen muß, müssen auch Verwaltungen vor dem Hintergrund ihres zumindest bei extensiver Interpretation ebenfalls beinahe unbegrenzten Auftrags ihren Mitteleinsatz optimieren. Das eben erwähnte "Absehen von Anzeige" läßt sich etwa als eine polizeiliche Handlungsstrategie interpretieren, die darauf gerichtet ist, den Verwaltungsaufwand in bestimmten Fällen zu reduzieren und Ressourcen in Aufgabenfelder zu lenken, die höhere Wertschätzung genießen oder von größerer Bedeutung sind.
- Anwendung und Vollzug von Rechtsnormen stellen oftmals eine kooperative Aufgabenerledigung von Verwaltung und Umwelt dar. Dies ist z.B. dann der Fall, wenn es darum geht, Input-Informationen von der Umwelt zu erlangen oder den Verwaltungs-Output in der Umwelt gegenüber den Adressaten auch durchzusetzen. Die im einzelnen strukturell sehr unterschiedliche Einbindung der Verwaltung in ihre Umwelt macht ein Arrangement mit den bestehenden Umweltgegebenheiten unumgänglich (vgl. Klitzsch 1986: 153 ff; Bohne 1980: 39 ff).
- Verwaltungshandeln stellt sich schließlich oftmals nicht als die Bewältigung allein zeitpunktbezogener Einzelaufgaben dar, sondern als eine

Daueraufgabe. Der langfristige Erfolg hängt hier gegebenenfalls vom kurzfristigen "Mißerfolg", d.h. etwa vom momentanen Verzicht auf die Durchsetzung einer Norm, ab. Verwaltung hat ihr Verhalten nicht zuletzt vor diesem Hintergrund zu kalkulieren.

Als ein erstes Ergebnis läßt sich an dieser Stelle festhalten: Rechtliche Regelungen sind als Bezugsgröße und Bestimmungsgründe für das Verhalten von Behörden zweifellos von großer Bedeutung. Verwaltungshandeln läßt sich jedoch nicht allein, vielleicht nicht einmal primär als der Vollzug von Rechtsnormen begreifen.²⁰ Sie eröffnen im Einzelfall sehr unterschiedlich große Spielräume für Behörden, die, wenn überhaupt gehandelt werden soll, notwendig durch eine Orientierung an anderen Referenzen sozialer Realität ausgefüllt werden müssen. Daneben regelt sich das Verhalten von Behörden aber auch nach Bezugspunkten, die außerhalb rechtlich eröffneter Spielräume liegen. Dies stellt sich als rechtlich nicht gedecktes, gegebenenfalls auch als rechtlichen Regelungen widersprechendes Verhalten dar. Die realen Strukturen und Prozesse von Verwaltung wie auch ihre faktischen Kompetenzen in erster Linie aus rechtlichen Regelungen ableiten zu wollen, bedeutet demnach, wie Lenk es formuliert hat, einem "empirischen Vorurteil" zu unterliegen (Lenk 1980 a: 255).^{21 22}

Will man das Verhalten von Verwaltungen analysieren und erklären, muß man, wie dies vor allem die Implementationsforschung aufgezeigt hat und wie dies oben auch für die Analyse innovativen Verhaltens von Organisationen allgemein formuliert worden ist, seiner Vielschichtigkeit und komplexen Bedingtheit Rechnung tragen. Im konkreten Verhalten von Verwaltungen finden zahlreiche faktische binnenstrukturelle Gegebenheiten, wie etwa die reale Ressourcenposition von Behörden, ihr Selbstverständnis oder die durch Ausbildung und behördliche Sozialisation geprägten dominanten Muster der Interpretation rechtlicher Regelungen, ihren Ausdruck. Nicht weniger wichtig sind die realen Umweltbedingungen, also z.B. die Abhängigkeit der Behörden von ihrer Umwelt, wie auch umgekehrt die Abhängigkeit der Umwelt vom Verhalten der Verwaltung, die Merkmale der Adressaten oder die von politischer Seite geäußerten Prioritäten und Erwartungen. Im Verhalten von Verwaltungen spiegeln sich schließlich auch die Situationsdefinitionen der behördlichen Akteure, ihre Ziele, Interessen und Kalküle (vgl. Mayntz 1980; dies. 1985 a: 67 ff und 125 ff; Lenk 1980 a; Prokop 1986; Müller 1984: 179 ff). Wieviel Raum im Einzelfall für die Durchsetzung eigenständiger behördlicher Interessen bleibt, welche strukturellen Merkmale tatsächlich dominant sind oder wie und mit welchem Ergebnis sich die Wirkung verschiedener Bestimmungsgründe überlagert, muß im einzelnen einer genauen empirischen Analyse überlassen bleiben.

Von zentraler Bedeutung für die in dieser Arbeit verfolgten Fragen ist, daß sich ein rechtlichen Vorschriften nicht entsprechendes Verhalten von Behörden vielfach kritisiert, aber auch nicht minder oft akzeptiert sieht; kritisiert bzw. akzeptiert von der Verwaltung wie auch von seiten der verschiedenen Umwelten. Eine etwaige Differenz zwischen einem rechtlich mehr oder weniger präzise definierten Soll- und dem in realem behördlichen Verhalten zum Ausdruck kommenden Ist-Zustand wird insoweit auch nicht ohne weiteres zum Problem für eine Behörde. Genausowenig stellen rechtliche Normen tatsächlich unproblematisch den Bewertungsmaßstab dar, an dem die Realität, insbesondere die Leistungen einer Behörde gemessen werden. Hinter Problemen, mit denen Behörden konfrontiert werden bzw. mit denen sie sich konfrontiert sehen, kann das Verlangen normentsprechenden Verhaltens, aber auch die Forderung nach Leistungen stehen, die von bestehenden rechtlichen Regelungen gar nicht oder nur am Rande berührt werden. Es kann aber auch - zumindest im formalen Sinne - um die Forderung nach einem Verhalten gehen, das geltendem Recht widerspricht. Was für Behörden zum Problem wird und was als Sollwert fungiert, ist, so muß unterstellt werden, ähnlich wie das reale behördliche Verhalten außerordentlich vielschichtig und komplexen Ursprungs.

In Frage zu stellen ist aber auch, um auf die zweite der eingangs gestellten Fragen zu kommen, die traditionell unterstellte grundsätzliche Exogenität und Vorgegebenheit rechtlicher Regelungen für die Verwaltung.

Behörden sind selbst tatsächlich in erheblichem Umfang an der Produktion rechtlicher Regelungen beteiligt. Auf gesetzlicher, allein parlamentarischer Beschlußfassung unterliegenden Ebene sind im allgemeinen nur die grundlegenden Normen definiert. Die entscheidende Dichte des Normengerüsts ist meist erst das Resultat verwaltungsinterner Selbstbindung durch programmierende, d.h. normative Entscheidungsprämissen setzende Entscheidungen der Verwaltung auf den verschiedenen hierarchischen Ebenen (vgl. Hegenbarth 1980: 135). Die Fülle niederrangiger, unterhalb der Ebene gesetzlicher Regelungen liegender Normen von den Verordnungen der obersten Behörde eines Verwaltungszweiges über die Rundverfügungen der mittleren Verwaltungsebene bis zu den generellen Anweisungen eines Behördenleiters macht deutlich, wieviel Raum für interne, von der Verwaltung selbst gesetzte Regelungen geblieben ist und in wie hohem Maße die Verwaltung an der Produktion der ihr Handeln bindenden rechtlichen Normen selbst beteiligt ist.²³ Im Rahmen dieses als "Kaskade von Rechtsvorschriften" (Blankenburg/Krautkrämer 1980) beschreibbaren Normengerüsts lassen sich die verwaltungsintern produzierten Regelungen auch nicht als eine nach formalen Regeln und logischen Prinzipien der Ausdeutung erstellte Detailstruktur, also nicht als gleichsam mikrosko-

pische Aufnahme von auf politischer Ebene formulierten Normen verstehen. Typisch sind vielmehr zahlreiche inhaltliche wie strukturelle Brüche (vgl. Luhmann 1966: 24 ff; Lenk 1980 a).

Die Selbstprogrammierung der Verwaltung trifft dabei noch im geringsten Umfang die sachlich-inhaltlichen bzw. materiell-rechtlichen Regelungen. Sie ist dagegen besonders typisch für die Bestimmungen, die den verfahrensmäßigen konkreten Vollzug regeln; weiterhin für die Gestaltung der binnenorganisatorischen Strukturen oder auch für den Personaleinsatz. Die Regelung dieser Bereiche hat noch nie das besondere Interesse der politischen Ebene gefunden (s. z.B. Brinckmann u.a. 1980: 97). So weisen auch vorliegende verwaltungswissenschaftliche Untersuchungen eine weitgehende politische Abstinenz hinsichtlich der Entscheidungen und Regelungen über die Einführung und Nutzung von DV-Systemen und automatisierter Verfahren in die Verwaltung aus. Diesbezügliche Entscheidungen und Regelungen sind von den Verwaltungen nicht nur vorbereitet, sondern in der überwiegenden Zahl der Fälle auch selbst getroffen worden, ohne daß dies weitergehendes politisches Interesse gefunden hätte (s. z.B. Informationstechnik in öffentlichen Verwaltungen 1986; Lenk 1985; Brinckmann u.a. 1981).²⁴

Nicht zuletzt handelt es sich auch bei den Rechtsnormen, die der Verwaltung formal vorgegeben sind, tatsächlich nur in begrenztem Umfang um wirklich extern produzierte Vorgaben. Die Verwaltung ist faktisch tatsächlich seit langem die Institution, die die Mehrzahl aller Gesetzentwürfe hervorbringt. Daneben ist das politische System bereits im Vorfeld der Entwicklung von Programmen und anderer gesetzlicher Regelungen bei der Problemwahrnehmung und -formulierung in vielfältiger Weise auf den Input der Verwaltung angewiesen. Nicht sehr viel anders vollzieht sich etwa auch die Aufstellung der öffentlichen Haushalte und der darin festgeschriebenen Verteilung finanzieller Ressourcen auf die einzelnen Verwaltungszweige und Behörden. Wenn das politische System der Bundesrepublik in überspitzter Form als "aufgeklärte(r) Absolutismus der Ministerialbürokratie" (Robinsohn 1981: 64) bezeichnet wird, oder wenn von exekutiver Führerschaft bzw. von der Verselbständigung der Verwaltung und ihrem Wege zur Eigenmacht die Rede ist (vgl. Hegenbarth 1980; Mayntz 1985 a: 64 ff; Böhret 1986), ist genau die Tatsache eines außerordentlich hohen Grades an Selbstprogrammierung der Verwaltung und ihres großen Einflusses auf die ihr formal vorgegebenen rechtlichen Regelungen gemeint.

Als ein weiteres Ergebnis kann somit an dieser Stelle festgehalten werden, daß Behörden faktisch in vielfältiger Weise auf die ihr gesetzten rechtlichen Regelungen Einfluß nehmen. Welche rechtlich fixierte Ressour-

cenposition eine Verwaltung einnimmt, wie ihre Aufgaben, die konkreten behördlichen Verfahren und organisatorischen Strukturen rechtlich verfaßt sind, welche Programmstruktur und welche Regelungsdichte vorliegt, zeigt sich deutlich von behördlicher Seite mitgeprägt. Das Postulat einer für die Verwaltung weitgehenden Exogenität des Gerüstes rechtlicher Normen und der Programmierung von Verwaltungshandeln läßt sich vor dem Hintergrund der Ergebnisse empirischer Verwaltungsforschung somit nicht undifferenziert aufrechterhalten. Es verstellt überdies den Blick für eine adäquate Erfassung der Rolle von Verwaltung sowie der Bestimmungsgründe und Einflüsse, an denen sich ihr Verhalten maßgeblich orientiert zeigt.

Die Beiträge von Behörden zur Programmierung der Regelungen, die auf die Steuerung ihres Verhaltens zielen, seien sie nun organisatorischer, personeller, verfahrensmäßiger oder instrumenteller Art, stellen in der hier verfolgten Perspektive in vieler Hinsicht nichts anderes dar als bestimmte Formen der Lösung behördlicher Probleme. Dies berechtigt zu dem Schluß, Verwaltung auch als zentralen Akteur innovativen behördlichen Wandels anzusehen. Besonders mit Blick auf die Einführung und den Einsatz von Informationstechniken sprechen deshalb verschiedene Autoren auch von Verwaltungspolitik im Sinne einer von Verwaltungsseite betriebenen Politik (s. z.B. Brinckmann u.a. 1981; Lenk 1985; Mayntz/Schumacher-Wolf 1985; Grimmer 1986).

Von Verwaltungspolitik zu reden und Verwaltung als Akteur zu begreifen, der maßgeblich an der Gestaltung der ihm gesetzten rechtlichen Normen, die behördliche Strukturen, Prozesse und Standards regeln, beteiligt ist, bedeutet keineswegs zu behaupten, daß Behörden weitgehend autonom und in erster Linie an internen Referenzen, Zielen und Interessen orientiert über die Produktion rechtlicher Regelungen sowie über ihr Verhalten verfügen können. Die auf die Gestaltung rechtsförmlicher Normen gerichteten behördlichen Handlungsstrategien unterliegen grundsätzlich ähnlichen strukturellen Rahmenbedingungen wie routinemäßiges Verhalten von Verwaltungen. Wenn also z.B. die oberen Behörden eines Verwaltungszweiges das Verhalten der unteren Vollzugsinstanzen etwa durch die Vorgabe eines sehr engmaschigen Regelungsnetzes möglichst weitgehend binden wollen, so kommen darin nicht allein an den internen Interessen oberer Verwaltungsbehörden orientierte Steuerungsoptionen zum Ausdruck. Sie leiten sich vielmehr, wie Brinckmann treffend festgestellt hat, in hohem Maße "aus der strukturellen Notwendigkeit der öffentlichen Verwaltung (ab), die Integration und Steuerung stabil zu halten, Kontrolle über das Handeln der Verwalter zu sichern bzw. zu verstärken (und) die auseinanderdriftenden Verwaltungseinheiten zu jeweils einer einheitlichen Verwaltung zusammenzukoppeln" (Brinckmann 1986: 367).

Ein letzter, an die vorhergehenden Überlegungen anschließender Gesichtspunkt ist für die hier verfolgten Zwecke von zentraler Bedeutung: Indem Behörden das für ihr Verhalten in vielem maßgebliche Gerüst rechtlicher Normen mitgestalten, prägen sie in beträchtlichem Umfang die Strukturen, die aktuell für ihr Verhalten von Bedeutung und in hohem Maße bindend sind. Ähnliche Konsequenzen hat auch routinemäßiges Verhalten von Verwaltungen. Normgerechtes bzw. -ausfüllendes wie auch normabweichendes bzw. außerhalb des Bereichs rechtlicher Regelungen angesiedeltes Verhalten von Behörden etabliert auf Dauer jeweils bestimmte Strukturen, an denen sich das nachfolgende Verhalten der Verwaltung zu orientieren hat. Es setzt faktisch Maßstäbe und Orientierungspunkte für behördliches Verhalten und trägt wesentlich dazu bei, z.B. bestimmte Erwartungen der Umwelt zu institutionalisieren.

Ob Verwaltung sich etwa vor allem als Obrigkeit geriert und in erster Linie Regelerorientierung dokumentiert, oder ob in ihrem Verhalten vor allem eine professionelle Dienstleistungsorientierung und eine Klientenbezogenheit ihren Ausdruck findet (vgl. Mayntz 1985 a: 118 f), ist langfristig von wesentlicher Bedeutung für die den jeweiligen Behörden entgegengebrachten Erwartungen der Umwelt. So darf z.B. die Umwelt auch mit Recht darauf vertrauen, daß Behörden sich wieder so verhalten, wie sie es in der Vergangenheit getan haben. Deshalb kommt Präzedenzfällen auch eine so überragende Bedeutung zu. Gerade auch die zum jeweiligen Zeitpunkt maßgebliche Bedeutung rechtlicher Regelungen muß vor dem Hintergrund struktureller Gegebenheiten betrachtet werden, die nicht zuletzt durch faktisches behördliches Verhalten entstanden sind. Rechtliche Regelungen überdauern z.T. Jahrzehnte in mehr oder weniger unveränderter Form. Sie können inhaltlich gleichwohl als Folge des praktizierten konkreten behördlichen Verhaltens einen wesentlichen Bedeutungswandel erfahren.

Die jeweils aktuell gegebenen strukturellen Rahmenbedingungen routinemäßigen Verwaltungsvollzugs wie auch innovativen behördlichen Verhaltens stellen sich in beträchtlichem Umfang wiederum als das Resultat des vergangenen Verhaltens von Behörden und der strukturellen Gegebenheiten dar, unter denen es sich ereignet hat. Das Verhalten von Behörden und die ihm jeweils aktuell gesetzten Rahmenbedingungen erweisen sich in langfristiger Perspektive als hochgradig interdependent. Will man die jeweils existierenden strukturellen Rahmenbedingungen, die für die Möglichkeiten wie auch die Notwendigkeiten innovativen behördlichen Verhaltens somit offensichtlich von außerordentlich großer Bedeutung sind, nicht als mehr oder weniger zwangsläufig und voraussetzungslos gegeben betrachten, so erscheint es notwendig, den Entstehungszusammenhang der

strukturellen Rahmenbedingungen, die behördlichem Verhalten aktuell gesetzt sind, offenzulegen.

Mit Blick auf die Analyse der Bedingungen, unter denen sich die Implementation von Programmen in Verwaltungen vollzieht, hat Wollmann auf die Notwendigkeit aufmerksam gemacht, die jeweiligen, "teilweise als technische Sachgesetzlichkeit erscheinenden" Rahmenbedingungen und strukturellen Gegebenheiten vom Verwaltungshandeln "historisch-genetisch auf ihren Entstehungszusammenhang" zurückzuverfolgen, um auf diesem Wege nicht zuletzt auch die dem Handeln der verschiedenen Akteure bzw. Behörden zurechenbare "Interessenhaftigkeit und -lastigkeit" der constraints offenlegen zu können (s. Wollmann 1980: 32). Auch Mayntz verweist auf den hohen Stellenwert der Analyse der Biographie einer Institution, um die Rahmenbedingungen, unter denen eine Institution handelt, angemessen begreifen zu können. In einer Untersuchung zu Organisation und Leitung öffentlich finanzierter Forschungseinrichtungen in der Bundesrepublik kommt sie u.a. zu dem Ergebnis, daß die Entwicklungsgeschichte einer Einrichtung von entscheidender Bedeutung dafür ist, wovüber beispielsweise in organisatorischen Steuerungsentscheidungen, mit anderen Worten, im Rahmen innovativen Verhaltens überhaupt disponiert werden kann (s. Mayntz 1985 b: 24 und 32 f).^{25 26}

Da sich solche institutionen- bzw. behördenspezifischen Prozesse der Strukturbildung, die wesentlich von vergangenem routinemäßigem wie innovativem behördlichem Verhalten mitgestaltet worden sind, relativ langsam vollziehen, läßt sich der Entstehungszusammenhang der gegebenen strukturellen Rahmenbedingungen, gerade auch des Gerüsts rechtlicher Regelungen und seiner Interpretation nur im Rahmen einer zeitlich recht weit ausgreifenden Längsschnittbetrachtung nachzeichnen und transparent machen. Eine solche Verfolgung des Entstehungszusammenhanges kann allerdings kaum eine kausale Analyse im klassischen Sinne sein. In welchem Umfang sich im zeitspezifischen, konkreten routinemäßigen wie innovativen Verhalten der Verwaltungen mit seinen strukturbildenden Konsequenzen vor allem die jeweils aktuell gegebenen strukturellen Gegebenheiten niedergeschlagen haben, da die Verwaltungen faktisch kaum über eigene Handlungsspielräume verfügten, oder wieweit behördliches Verhalten zu bestimmten Zeiten vor allem von behördlichen Interessen und Präferenzen geprägt worden ist, läßt sich im Rahmen einer hier notwendigerweise verhältnismäßig global bleibenden Analyse kaum klären. Hinzu kommt, daß bei einer Analyse von sozialen Ereignissen und Gegebenheiten, die, wie konkretes behördliches Verhalten einerseits und seine strukturellen Rahmenbedingungen andererseits, im Zeitablauf z.T. interdependente Größen darstellen, das traditionelle Kausalitätsschema kaum anwendbar erscheint,

da sich hier eine damit schwer erfaßbare komplexe Veränderungsdynamik vollzieht.²⁷

Am Schluß dieses Kapitels seien vor allem drei Ergebnisse der vorhergehenden Überlegungen festgehalten, die für die in dieser Arbeit verfolgten Fragen von zentraler Bedeutung sind:

(1) Die besonders in der traditionellen deutschen Verwaltungswissenschaft und -lehre formulierte Auffassung, Verwaltung vor allem als ein durch Recht außengesteuertes und weitgehend instrumentelles soziales Gebilde zu begreifen, kann in Anbetracht der vorliegenden empirischen Befunde nicht als eine angemessene Interpretation verstanden werden. Reales behördliches Verhalten wie auch ihre Strukturen, also etwa ihre konkreten Aufgaben, Organisationsformen und Handlungskompetenzen werden tatsächlich in vielfältiger Weise von den Behörden selbst beeinflusst und gestaltet, durch Recht programmierte behördliche Prozesse und Strukturen auch entsprechend behördlicherseits innoviert. Behörden müssen vor diesem Hintergrund auch als eigenständige, ihrem Selbstverständnis, ihren Bewertungen und ihren Interessen folgende Akteure begriffen werden.

(2) Neben den jeweils bestehenden rechtlichen Regelungen und den davon programmierten Größen, wie den Aufgaben oder den behördlichen Verfahren, spielen zahlreiche andere strukturelle Parameter eine zentrale Rolle als Rahmenbedingung für konkretes behördliches Verhalten. Das gilt auch für die Definition der Standards, an denen die Leistungen der Verwaltung gemessen werden und vor deren Hintergrund das behördliche Leistungsniveau gegebenenfalls als problematisch bewertet wird. Zu diesen strukturellen Parametern gehören insbesondere die Merkmale der Umwelt, in der die Behörden ihren Auftrag erfüllen, sowie die zentralen Kennzeichen der Beziehung "Verwaltung - Umwelt". Hierzu zählen z.B. die Erwartungen und Interessen der Klienten und der Akteure des politischen Systems, die Abhängigkeit der Behörden von Vorleistungen ihrer Umwelt wie auch die reale Durchsetzungsfähigkeit der Verwaltung gegenüber den Adressaten ihrer Aufgaben. Hierzu zählen aber auch das behördliche Selbstverständnis, die herrschenden Muster der Interpretation rechtlicher Normen sowie die spezifische professionelle Sozialisation des Verwaltungspersonals. Zwischen diesen verschiedenen strukturellen Parametern rechtlicher wie nichtrechtlicher Art bestehen zudem zahlreiche Wechselbeziehungen, die für den konkreten Stellenwert bzw. die inhaltliche Bedeutung der einzelnen Größen wesentlich sind.

(3) Die Situation, in der sich Behörden befinden, ihre Problemträchtigkeit sowie die strukturellen Möglichkeiten und Notwendigkeiten von Verwaltungshandeln und damit auch innovativen Verhaltens läßt sich sehr viel besser begreifen, wenn man versucht, diese Gegebenheiten auf ihren

Entstehungszusammenhang zurückzuverfolgen. Auf diese Weise kann z.B. die Entwicklungs- und Zeitgebundenheit der Interpretation geltender Normen oder die (zumindest ursprüngliche) Interessenhaftigkeit scheinbar sachzwanghaft gegebener, aktueller struktureller Rahmenbedingungen offengelegt werden. Damit läßt sich weiterhin die Bedeutung routinemäßigen wie innovativen Verhaltens von Behörden und ihrer Folgen für die jeweils für spätere Zeitabschnitte geltenden strukturellen Gegebenheiten und damit auch für die Möglichkeiten und Notwendigkeiten behördlicher Innovationen transparent machen.

2.3 Der Einsatz von Informationstechniken in Behörden als informationsverarbeitende Organisationen: Zu den Bestimmungsgründen möglicher Anwendungsfelder und Nutzungsstrukturen moderner Informationstechniken

In der Diskussion um die Bestimmungsgründe der Einführung und Nutzung moderner Informationstechniken spielen zwei Größen eine zentrale Rolle: Die Informationstechnik selbst mit ihren Merkmalen und Eigenschaften sowie die Art der Aufgaben bzw. die Aufgabenfelder, in denen informationstechnische Systeme zur Anwendung gelangen (können). Im Mittelpunkt der nachfolgenden Diskussion wird deshalb die Frage stehen, ob von den technischen und ökonomischen Merkmalen der Informationstechnik(en) einerseits und den Eigenschaften bzw. der Art der Verwaltungsaufgaben aufgrund ihrer unterstellten Bedeutung für die qualitativen und quantitativen Merkmale behördlicher Informationsverarbeitung andererseits die Einsatzformen und Nutzungsstrukturen bzw. die Anwendungsfelder moderner Informationstechniken weitgehend vordefiniert werden und gleichsam sachlogisch ableitbar sind. Es ist also mit anderen Worten zu diskutieren, wie scharf und eindeutig beide Variablen den Möglichkeitsraum und die konkreten Formen für die Nutzung informationstechnischer Systeme ab- bzw. eingrenzen und welcher Stellenwert möglicherweise anderen, von diesen beiden zunächst verdeckten Bestimmungsgründen zugemessen werden muß.

Die Frage der Eindeutigkeit und Bestimmtheit der Beziehung zwischen der konkreten Informationstechnik und den Formen und Strukturen ihrer Nutzung ist in der Literatur relativ eingehend erörtert worden. Diese Diskussion ist bei aller Differenziertheit und Offenheit im Detail von einem in den letzten Jahren zunehmenden Grundkonsens gekennzeichnet. Dies ermöglicht es, diesen Aspekt verhältnismäßig knapp und resümierend

zu erörtern. Die Frage nach der aufgabenseitigen Vordefiniertheit des möglichen Spektrums für die Anwendung moderner Informationstechniken hat hingegen bislang deutlich weniger Aufmerksamkeit gefunden. Sie ist kaum einmal wirklich vertieft worden. Da sie zudem für die hier verfolgte Thematik von beinahe größerer Bedeutung als die zuvor genannte Frage sein dürfte, wird ihre Diskussion auch einen breiteren Raum einnehmen.

2.3.1 Zum Verhältnis von Informationstechniken und ihren Anwendungsformen und Nutzungsstrukturen

Unter Anwendungsformen und Nutzungsstrukturen der Informationstechnik sollen die Einbindung dieser Technik in die organisatorischen Strukturen und Prozesse, mit anderen Worten, die konkrete Gestalt des sozio-technischen Systems der Informationsverarbeitung in Organisationen verstanden werden. Gemeint ist insbesondere die Koppelung bzw. Entkoppelung von technischer Kompetenz und technischer Informationsverarbeitung einerseits und aufgabenbezogener bzw. fachlicher Zuständigkeit andererseits, wie sie z.B. in den Grundformen von zentraler und dezentraler Datenverarbeitung ihren Ausdruck findet. Gemeint ist genauso die konkrete Gestaltung informationstechnisch unterstützter bzw. technisierter Informationsverarbeitungsprozesse, vor allem auch die der Schnittstelle zwischen maschineller und personeller Informationsverarbeitung. Gemeint ist schließlich auch die Form der Nutzung von Informationstechniken, wobei man hier vor allem drei respektive vier Formen unterscheiden kann (vgl. Baethge/Oberbeck 1986: 63): (1) Die mehr oder weniger voll automatisierte Erledigung von Informationsverarbeitungsprozessen, (2)/(3) die informationstechnische Unterstützung respektive Steuerung von Sachbearbeitungs- und Assistenzfunktionen und (4) die Verwaltung und "intelligente" Auswertung, Aufbereitung und Gewinnung von Informationen im Rahmen von Informationssystemen.

Die modernen Informationstechniken stellen, wie jede andere Technik auch, kein nach Art einer Knetmasse beliebig formbares Artefakt dar. Sie sind vielmehr durch eine Reihe von Funktionsprinzipien, durch konstruktive und ökonomische Merkmale gekennzeichnet, die für sie charakteristisch sind und die sie von anderen Techniken unterscheiden. Die Attribute der Informationstechnik stehen sowohl für bestimmte Leistungsmerkmale, also Möglichkeiten, wie für bestimmte Restriktionen. Technischer Fortschritt bedeutet eine Veränderung dieser Merkmale, gegebenenfalls die Entwicklung völlig neuer Systeme mit neuen Möglichkeiten und veränderten Restriktionen.

So zeichneten sich z.B. die ersten Computergenerationen gegenüber den bis dahin verfügbaren, herkömmlichen und meist auf mechanischen Funktionsprinzipien basierenden Informationstechniken auf der einen Seite zwar durch deutlich höhere Verarbeitungsgeschwindigkeiten und -kapazitäten aus. Sie ermöglichten insbesondere auch erstmals die Realisierung selbsttätiger Verarbeitungsprozesse. Sie wiesen auf der anderen Seite aber auch eine wenig anwenderfreundliche Benutzeroberfläche und nur sehr begrenzte Speicherkapazitäten auf und waren, verglichen mit herkömmlichen Techniken, außerordentlich teuer. Dies machte bestimmte organisatorische Vorkehrungen für ihre Benutzung erforderlich und schloß zahlreiche Anwendungsformen weitgehend aus. Die heute verfügbaren modernen Informationstechniken sind wiederum durch weitgehend veränderte Merkmale und Eigenschaften gekennzeichnet. Sie sind, an ihrem Preis-Leistungsverhältnis gemessen, sehr viel kostengünstiger und benutzerfreundlicher und bieten überdies, wie etwa im Bereich der Informationsgewinnung, bis dahin nicht gekannte Möglichkeiten zur Generierung von Informationen.

Die hier interessierende Frage ist nun, wie vermittelt oder unvermittelt sich die Beziehung zwischen den durch bestimmte Eigenschaften und Merkmale charakterisierbaren Informationstechniken und deren Wandel im Zuge technischen Fortschritts einerseits und den beobachtbaren organisatorischen Anwendungsformen und Nutzungsstrukturen, mit anderen Worten der Gestaltung des sozio-technischen Systems und seiner Veränderung im Zeitablauf andererseits darstellt?

In der Industriesoziologie und weiten Bereichen der Organisationsforschung läßt sich eine lange Tradition ausmachen, die Strukturen und Formen des Einsatzes technischer Systeme im Bereich der Informationsverarbeitung, aber auch in der materiellen Produktion, ursächlich vor allem auf die jeweiligen Techniken, also ihre technischen und ökonomischen Merkmale und Funktionsprinzipien zurückzuführen. Die empirisch beobachteten Formen sozio-technischer Systeme gelten, folgt man dieser Interpretation, im wesentlichen als die Folge technischer und ökonomischer Sachgesetzmäßigkeiten. Für eine Veränderung der Anwendungsformen und Nutzungsmuster ist demnach in erster Linie der technische Fortschritt verantwortlich. Neue Anwendungsformen erscheinen entsprechend als das Resultat einer neuen Stufe technischer Entwicklung. So wird z.B. einer Generationenfolge von Computern eine entsprechende Folge typmäßig unterscheidbarer Anwendungsformen zugeordnet.

Die Vorstellung eines solchen technischen bzw. technisch-ökonomischen Determinismus hat große Bereiche der Organisationsforschung im weiteren Sinne bis in die Mitte der 70er Jahre weitgehend beherrscht (vgl. z.B. Pirker 1962; Jaeggi/Wiedemann 1963; Rationalisierung 1968; Kern/Schumann

1970). Die bereits in den 50er Jahren am Londoner Tavistock-Institut durchgeführten empirischen Studien, die z.T. erhebliche Spielräume und Variationsmöglichkeiten der Verbindung von Arbeitsorganisation und Arbeitssystem einerseits und der konkreten Produktionstechnik andererseits aufzeigen konnten und die zur Entwicklung des Ansatzes der sozio-technischen Systeme geführt haben, haben zunächst kaum einen Einfluß auf das herrschende Paradigma gehabt (s. Emery/Trist 1971; Herbst 1974).²⁸ Die Entwicklung des kontingenztheoretischen Ansatzes in der Organisationsforschung, der nicht zuletzt von technikbezogenen Arbeiten, wie den Studien von Woodward, mit geprägt worden ist, hat wesentlich dazu beigetragen, eine technikdeterministische Perspektive zu stabilisieren (s. z.B. Woodward 1958; Lawrence/Lorsch 1967; vgl. Schreyögg 1978; Sydow 1985: 275 ff).

Erst im Laufe der 70er Jahre ist dieser Ansatz in größerem Umfang kritisiert und schließlich weitgehend revidiert worden.²⁹ Die konkreten Anwendungsformen und Nutzungsstrukturen der Technik in Organisationen werden zunehmend als außerordentlich komplex bedingte Erscheinungen und Vorgänge begriffen. Neben den Merkmalen und Eigenschaften der jeweiligen Technik und bestimmter ökonomischer Rahmenbedingungen wird nunmehr zahlreichen weiteren Faktoren, wie den strukturellen Gegebenheiten von Organisation und Umwelt sowie den Vorstellungen und Interessen der Akteure ein maßgeblicher Einfluß zugeschrieben.

So weisen etwa Kern und Schumann in ihrer 1984 erschienenen Studie zum Einsatz moderner Informationstechniken in verschiedenen Industriezweigen nachdrücklich auf die Bedeutung "unterschiedliche(r) positionelle(r), funktionelle(r) und professionelle(r) Interessenlagen" organisatorischer Akteure für die konkreten Formen und Strukturen des Technikeinsatzes hin. Beide Autoren messen diesen Faktoren in einem "Prozeß der Suche, Erprobung und Verallgemeinerung" möglicher neuer Produktionskonzepte eine ähnliche Bedeutung zu "wie generationspezifische(n) Erfahrungsunterschiede(n) und differierende(n) 'Philosophien'" (Kern/Schumann 1984: 27; kritisch hierzu s. z.B. Fach/Weigel 1986). Für Baethge und Oberbeck stellen sich ähnlich "neue EDV-Lösungen wesentlich als materialisierte Organisations- und Geschäftspolitikkonzepte" dar (Baethge/Oberbeck 1986: 57).³⁰

Technik als solche gilt in neuerer Perspektive vor allem als eine im Zuge technischen Fortschritts sich verändernde Option bzw. als eine Möglichkeitsstruktur, die sich konkret in sehr unterschiedlichen und entsprechend vielfältig bedingten Anwendungsformen und organisatorischen Nutzungsstrukturen niederschlagen kann und die überdies keine monolithische Technik darstellt, sondern ein differenziertes Set unterschiedlicher

Artefakte. Die jüngere sozialwissenschaftliche Technikforschung umreißt damit für die Analyse und Erklärung von Anwendungsformen und organisatorischen Nutzungsstrukturen technischer Systeme einen in seinen Grundstrukturen vergleichbaren Bezugsrahmen, wie er oben für die Analyse organisatorischer Innovationen und für innovatives Verhalten von Organisationen im allgemeinen formuliert worden ist.³¹

Worin liegt nun, diese Frage drängt sich auf, auf der einen Seite die besondere Unzulänglichkeit eines technikzentrierten bzw. eines einen technisch-ökonomischen Determinismus unterstellenden Konzeptes, die zu dem beschriebenen Wandel des grundlegenden Paradigma geführt hat? Und worin liegen auf der anderen Seite die Ansatzpunkte für den neuerdings postulierten maßgeblichen Einfluß eines sehr viel komplexeren Sets struktureller wie auch den Interessen und Kalkülen von Akteuren zurechenbarer Bestimmungsgründe? Vor allem fünf Gesichtspunkte scheinen hier von zentraler Bedeutung zu sein:

(1) Eine objektiv gegebene Technik gibt es sowenig wie "reine" Tatsachen. Aus den physikalischen oder chemischen Eigenschaften eines technischen Systems allein leitet sich nicht das ab, was Technik ausmacht. Hierzu gehören notwendigerweise immer auch bestimmte Anwendungsvorstellungen. Die physischen Eigenschaften einer Technik üben zwar zweifellos einen maßgeblichen Einfluß auf die jeweiligen Anwendungsvorstellungen aus. Diese lassen sich aber nicht allein daraus ableiten. Sie können vielmehr Technik in durchaus eigenständiger Weise "verändern". Technik erscheint somit immer nur in einer sozial vermittelten Form.³² Mambrey, Oppermann und Tepper weisen deshalb auch zu Recht darauf hin, daß aus diesem Grunde selbst die Bestimmung eines "objektiven" Potentials an Nutzungs- und Gestaltungsmöglichkeiten einer Technik, also des Raumes, in dem sich die Nutzungsmuster einer bestimmten Technik bewegen können, immer ein hohes Maß an sozialbedingter Unschärfe aufweisen muß (s. Mambrey/Oppermann/Tepper 1986: 24 f).

(2) Wird bereits das einzelne technische Artefakt in beträchtlichem Umfang sozial konstituiert, so gilt dies in besonderer Weise für ihren Einsatz im Rahmen umfassender organisatorischer Strukturen und für die Gestaltung des gesamten sozio-technischen Systems. Dahinter werden organisatorische Nutzungskonzepte sichtbar, die nicht als Reflex der Eigenschaften einzelner Techniken oder ihres Zusammenwirkens interpretierbar sind und denen entsprechend ein eigenständiger Stellenwert zuzumessen ist. Auch ihr Wandel kann nicht mehr oder weniger allein als die Folge einer neuen Stufe technischer Entwicklung begriffen werden.

So zeigt sich beispielsweise der am Ende der 70er Jahre in vielen (privaten) Verwaltungen zu beobachtende Übergang von eher insularen und

punktuellen zu verhältnismäßig umfassenden Rationalisierungskonzepten, die auf einem umfangreichen Einsatz verschiedener Informationstechniken aufbauen, zwar auch von den jüngsten Entwicklungen im Bereich der modernen Informationstechniken angestoßen. Die Realisierung solcher Konzepte, von Baethge und Oberbeck systemische Rationalisierung genannt, setzt aber, wie die beiden Autoren deutlich gemacht haben, nicht notwendigerweise die "neuen" Informationstechniken voraus. Ihre Realisierung ist also keineswegs zwangsläufig an technische Entwicklungen, wie beispielsweise den komfortablen Dialogverkehr oder direkt am Arbeitsplatz verfügbare, kleinförmige und "intelligente" Informationstechniken, gekoppelt. Sie lassen sich oft auch in durchaus funktionaler Weise mit "alter" bzw. einer früheren Entwicklungsstufe zuzurechnender Informationstechnik, also etwa ohne Realzeitverarbeitung, ohne Bildschirme am Arbeitsplatz und mit herkömmlichen Papierausdrucken, verwirklichen (s. Baethge/Oberbeck 1986: 63).

Ähnlich stehen auch hinter den eingangs unterschiedenen Arten der Nutzung von Informationstechniken, wie der automatisierten Erledigung oder der computergesteuerten Bearbeitung, nur in begrenztem Umfang unterschiedliche und vor allem verschiedenen Stufen technischer Entwicklung entsprechende Techniken. In ihnen spiegeln sich mindestens in gleichem Umfang verschiedene organisatorische Nutzungskonzepte.³³

(3) Gerade die modernen Informationstechniken lassen sich besonders schlecht als technische Systeme begreifen, die den potentiellen Anwendern klar vorgegeben sind. Ihre oftmals gegenüber herkömmlichen Techniken herausgestellte Universalität bzw. Flexibilität beruht gerade auf ihrer "Unfertigkeit" bzw. Veränderbarkeit, die sich aus dem Auseinanderfallen von Hard- und Software ergibt. Gegeben ist zunächst einmal nur die verhältnismäßig anwendungsunspezifische Hardware. In gewissen Grenzen gegeben ist auch die Systemsoftware. Erst die Anwendungsprogramme verwandeln die hardware-technischen Optionen jedoch in eine konkrete anwendungsspezifische Technik. Diese sind jedoch, ganz besonders in der öffentlichen Verwaltung, lange beinahe ausschließlich von den Anwendern selbst produziert worden (s. Mayntz/Schumacher-Wolf 1985: 258; vgl. Neugebauer/Marock/Bujara 1983). Das konkrete, zum Einsatz gelangende technische System wird entsprechend in seiner Spezifikation wesentlich von der anwendenden Organisation mitgestaltet (vgl. auch Sydow 1985: 276 f; Mambrey/Oppermann/Tepper 1986: 28).

(4) Was sich als moderne Informationstechnik bezeichnen läßt, ist nie eine einzige monolithische Technik gewesen. Nicht erst seit der Entwicklung außerordentlich leistungsfähiger Mikrocomputer oder der umfassenden Verbindung von Daten- und Kommunikationstechnik, wie sie heute etwa in

sogenannten local area networks ihren Ausdruck findet, steht moderne Informationstechnik für ein Spektrum verschiedener Einzeltechniken mit zum Teil unterschiedlichen, in vielen Bereichen aber auch sehr ähnlichen Möglichkeiten und Restriktionen (vgl. Brinckmann 1986: 369).

Zweifellos ist das Spektrum an verfügbaren Informationstechniken im Zuge der technischen Entwicklung der letzten drei Jahrzehnte breiter geworden. Aber bereits in den 50er und 60er Jahren waren neben der Groß-EDV und dem für ihren Einsatz erforderlichen, relativ anwenderfernen Rechenzentrumsbetrieb zahlreiche andere Informationstechniken, wie z.B. elektronische Kleinlochkartenanlagen, Buchungsautomaten oder Magnetknotencomputer, verfügbar, die für bestimmte Anwendungsfelder die Realisation alternativer Nutzungsstrukturen ermöglicht haben. Ähnlich stellen auch z.B. die Realzeitverarbeitung als Alternative zum Stapelbetrieb oder die Verbindung von Daten- und Nachrichtentechnik keine erst im letzten Jahrzehnt verfügbar gewordene Informationstechniken dar, sondern reichen als grundsätzlich nutzbare, wenn auch mit zahlreichen harten Restriktionen verbundene technische Möglichkeiten bereits an den Beginn der 60er Jahre zurück.³⁴

Die Einführung bestimmter Informationstechniken bedeutet somit beinahe immer auch eine Entscheidung zwischen technischen Alternativen, nicht anders als die zwischen verschiedenen Innovationsarten. Die in der zweiten Hälfte der 60er und der ersten Hälfte der 70er Jahre auf allen föderalen Ebenen der öffentlichen Verwaltung geführte Debatte um die Einführung gemeinsamer Rechenzentren und damit um die Nutzung großer DV-Systeme anstelle kleinformatigerer und spezialisierterer, aber wesentlich anwendungsnäher einsetzbarer Informationstechniken wie auch ihre unter veränderten technischen Bedingungen erfolgende Neuauflage an der Wende von den 70er zu den 80er Jahren machen dies eindrücklich deutlich (vgl. z.B. Jähmig 1971; Sippel 1983).

(5) Auch die äußeren ökonomischen Bedingungen allein definieren nur einen groben Rahmen, in dem sich organisatorische Nutzungskonzepte und Anwendungsformen für Informationstechniken bewegen können. So fanden z.B. Weltz u.a. für den Bereich der Textverarbeitung unter vergleichbaren äußeren Bedingungen agierende Organisationen, die zum gleichen Zeitpunkt mit sehr unterschiedlichen Techniken und voneinander abweichenden technisch-organisatorischen Lösungen operierten (s. Weltz u.a. 1979; Weltz/Lullies 1982). Die organisatorische Entscheidung für die Nutzung bestimmter Informationstechniken und ihre konkrete Anwendungsform steht offensichtlich nur in einer indirekten und vielfach gebrochenen Beziehung zu den aktuell bestehenden äußeren ökonomischen Handlungsbedingungen. Weltz und Lullies messen dann auch "innerbetriebliche(n)

Vermittlungsmechanismen" eine erhebliche Bedeutung für die konkrete Gestaltung des sozio-technischen Systems zu (s. Weltz/Lullies 1982: 157).

Mit dieser Interpretation korrespondiert der Befund, daß fundierte und umfassende Wirtschaftlichkeitsanalysen für die organisatorische Entscheidung zwischen den technischen Alternativen und für die konkrete Nutzungsform nur eine verhältnismäßig geringe Rolle spielen und zudem in hohem Maße vorzugsweise legitimatorische Funktion haben. Technikbezogene Entscheidungen basieren vielfach auf mehr oder weniger gut begründeten Hoffnungen und Versprechungen großer Kosteneinsparungen, von Produktivitätsgewinnen oder auch von qualitativen Verbesserungen, nur in begrenztem Umfang jedoch auf ihrem wirklichen, methodisch zweifellos auch äußerst schwierigen Nachweis (s. Baethge/Oberbeck 1986: 49 ff). "Sieht man sich die Praxis genauer an," so fassen Mambrey, Oppermann und Tepper ihre diesbezüglichen Befunde zusammen, "dann stellt man schnell fest, daß die Kosten eines DV-Systems kein 'errechnetes' Argument sind, sondern ein politisches Argument" (Mambrey/Oppermann/Tepper 1986: 30).³⁵

Auch am Ende dieses Kapitels seien die für die Zwecke dieser Arbeit wichtigsten Ergebnisse und Schlußfolgerungen vorstehender Überlegungen festgehalten. Es ist unbestreitbar, daß der jeweiligen Informationstechnik und technischem Fortschritt eine große Bedeutung für die Form und die Strukturen der Anwendung von Technik und der Gestaltung des sozio-technischen Systems zukommt. Technik läßt sich jedoch nur als eine Art von Gerüst bzw. als ein nicht präzise umreißbarer Rahmen für sehr unterschiedliche Optionen begreifen. Die Merkmale und Eigenschaften, die der einzelnen Informationstechnik zugeschrieben werden, sind ihr vielfach nur mittelbar zueigen. Sie sind in beträchtlichem Umfang sozial konstituiert und vermittelt. Ähnlich lassen sich auch die übergreifenden organisatorischen Anwendungs- und Nutzungsstrukturen nicht ungebrochen aus dem technischen oder ökonomischen Merkmalen ableiten.

Für die Analyse der sozialen Bedingtheit der Einführung moderner Informationstechniken und hier insbesondere ihrer Anwendungsformen und Nutzungsstrukturen folgt daraus vor allem zweierlei:

(1) Es ist von besonderer Wichtigkeit, den vorherrschenden Vorstellungen und Bildern von Technik sowie den technikbezogenen Nutzungskonzepten der jeweiligen Organisation nachzugehen und sie auf ihre Relevanz für die beobachtbaren Anwendungsformen und Nutzungsstrukturen von Informationstechnik hin zu befragen.

(2) Die generellen strukturellen Rahmenbedingungen einer Organisation, wie beispielsweise einer Behörde, sind genauso wie die Interessen, Präferenzen und Ziele der zentralen Akteure zu analysieren. Sie sind besonders

daraufhin zu untersuchen, welche Bedeutung sie für die Auswahl bestimmter Informationstechniken und die realisierten Anwendungsformen haben.

2.3.2 Zu den Bestimmungsgründen möglicher Anwendungsfelder von Informationstechniken in Behörden

Jede Informationstechnik ist aus technischen, aber auch aus ökonomischen Gründen nicht für beliebige Arten von Informationsverarbeitungsprozessen einsetzbar. Die qualitativen und quantitativen Merkmale, die Formen und Strukturen organisatorischer bzw. behördlicher Informationsverarbeitung entscheiden somit bei gegebener Technik wesentlich über die möglichen Anwendungsfelder informationstechnischer Systeme. Aufgabe dieses Kapitels ist es zu diskutieren, wovon behördliche Informationsverarbeitung möglicherweise wesentlich geprägt und potentielle Anwendungsfelder für moderne Informationstechniken damit strukturell konstituiert werden.

Organisationen, die, wie die Behörden der öffentlichen Verwaltung, Dienstleistungen, vor allem solche informationeller Art, produzieren, haben in der Vergangenheit nur in sehr begrenztem Maße entwickeltere technische Systeme eingesetzt. Die informationsbezogene Dienstleistungsproduktion basierte lange in erster Linie auf manuellen und mentalen, vor allem personelle Qualifikationen erfordernden Prozessen. Unterstützend kamen nur vergleichsweise einfache technische Hilfsmittel wie Schreibgeräte, Aktenwagen oder Registratureinrichtungen zum Einsatz. Die Entwicklung einzelner, die sogenannte Mechanisierung des Büros einleitender technischer Systeme, wie etwa von Schreib- und Rechenmaschinen, des Telefons, von Rohrpostanlagen oder Fakturiermaschinen, hat hier zwar einige Veränderungen bewirkt, die Informationsproduktion aber nicht in einer Weise umgestaltet, die den Rationalisierungs- und Technisierungsprozessen in der industriellen Produktion vergleichbar wäre (s. z. Überblick Pirker 1962; Fritz 1982).³⁶

Der lange Zeit außerordentlich begrenzte Einsatz technischer Systeme in der Dienstleistungs- und Informationsproduktion läßt sich zunächst einfach damit in Verbindung bringen, daß bis weit in unser Jahrhundert hinein keine entwickelteren Techniken verfügbar waren. Dieser Sachverhalt wird in der einschlägigen Literatur i.d.R. aber lediglich als die Kehrseite einer artspezifischen Widerständigkeit der Herstellung von Dienstleistungen im allgemeinen und des Umgangs mit Informationen im besonderen gegen eine Technisierung interpretiert (vgl. Baethge/Oberbeck 1986: 38 ff; Scharpf 1986: 15 ff; Sydow 1985: 441 ff).

Für Pirker z.B. liegt das zentrale Hemmnis für den Einsatz technischer Systeme in der stofflich bedingten "grundsätzliche(n) Andersartigkeit" von *Verwaltung als einem lebendigen und auf Interaktion ausgerichteten Kommunikations- und Informationssystem*, das mit einem Industriebetrieb und materieller Fertigung und den dort bestehenden Technisierungs- und Rationalisierungsmöglichkeiten nicht vergleichbar erscheint (Pirker 1962: 63; ders. 1983: 133 f). Andere, wie Brödner, Krüger und Senf, setzen den Umgang mit Informationen in hohem Maße mit "Kopfarbeit" gleich (s. Brödner/Krüger/Senf 1981: 57) und stellen die Spontaneität und die Kreativität geistiger Prozesse als wesentliche Merkmale der Informationsproduktion heraus. Für Berger und Offe liegt die besondere Widerständigkeit der Dienstleistungsproduktion gegen eine Technisierung in ihrer hochgradigen zeitlichen und sachlichen Unbestimmtheit, die vor allem aus ihrer Funktion, Gewährleistungs- und Sicherungsfunktionen zu übernehmen, resultiert (s. Berger/Offe 1980: 44 ff; s. auch Berger 1984: 71 ff). Auch das "uno-actu-Prinzip", also das weitgehende Zusammenfallen von Produktion und Konsumtion, wird häufig für zahlreiche Probleme, denen sich eine technische Unterstützung der Dienstleistungsproduktion gegenübersteht, ins Feld geführt (s. Fuchs 1968).

Die Dienstleistungs- und Informationsproduktion gilt demnach als ein besonders schwieriges Terrain für den Einsatz technischer, vor allem maschineller Systeme. Die für die Dienstleistungs- und Informationsproduktion als typisch angesehenen stofflichen, funktionellen und produktions-spezifischen Besonderheiten werden dafür verantwortlich gemacht, daß die Voraussetzungen für eine Technisierung, wie die Isolierbarkeit, Strukturierbarkeit und Planbarkeit von Prozessen der Informationsproduktion, grundsätzlich nur in einem begrenztem Umfang gegeben sind.

Vor dem Hintergrund dieser Sichtweise, die die Art bzw. die als typisch geltenden Merkmale der Dienstleistungs- und Informationsproduktion für die Limitierung der Anwendbarkeit technischer Systeme verantwortlich macht, ist auch die in der Literatur üblicherweise vorfindbare Skizzierung des möglichen Anwendungsraumes für moderne Informationstechniken der öffentlichen Verwaltung zu sehen. Das gilt ganz besonders für die Einschätzung der zentralen Bestimmungsgründe möglicher Anwendungsfelder für die klassische, vor allem am Einsatz von Großsystemen orientierte elektronische Datenverarbeitung.

Computer gelten zwar zunächst, wie auch schon Lochkartenanlagen, als grundsätzlich universell einsetzbar. Sie unterscheiden sich damit wesentlich von den vorher allein verfügbaren Spezialmaschinen, die, wie eine Rechen- oder Schreibmaschine, nur für ganz bestimmte Funktionen verwendbar waren (s. z.B. Jähmig 1961: 3 ff; Kubicek/Rolf 1985: 18). Diese

Universalität bzw. Flexibilität (vgl. Mambrey/Oppermann/Tepper 1986: 28), ist die Folge des Auseinanderfallens von Hard- und Software und der dadurch geschaffenen Möglichkeit, über Programmänderungen den spezifischen Anwendungszweck zu variieren.

Gerade die von Computern ermöglichte Selbsttätigkeit und automatisierte Erledigung von Informationsverarbeitungsprozessen setzt aber ganz besondere Formen und Strukturen der Informationsverarbeitung voraus. Die Nutzung von EDV-Systemen erfordert eine hochgradige Differenziertheit, Spezifität und Bestimmtheit von Informationsverarbeitungsprozessen. Notwendig ist vor allem ein eindeutiger Lösungsalgorithmus für den Vollzug der jeweiligen Verarbeitungsprozesse und Operationen, mit anderen Worten, die Programmierbarkeit der Informationsverarbeitung. Aus jedem selbsttätig zu erledigenden Verarbeitungsschritt muß der nachfolgende exakt und alternativlos ableitbar sein. Gleichzeitig muß auch die Eindeutigkeit der prozessierten Informationen bzw. Daten gewährleistet sein. Sie dürfen keine Unbestimmtheiten oder semantischen Schattierungen enthalten, müssen also standardisiert und formalisiert sein.

Von ganz besonderer Bedeutung für den möglichen Einsatz vor allem großer (Lochkarten- und) EDV-Systeme sind daneben die mit ihrer Nutzung verbundenen Kosten. Diese stellen die früher üblichen finanziellen Größenordnungen für den Einsatz technischer Systeme zur Unterstützung der Informationsproduktion im Dienstleistungsbereich weit in den Schatten. Nicht nur die Beschaffungs- und Mietkosten für einen Computer übertreffen bzw. übertrafen den für traditionelle Büromaschinen zu treibenden finanziellen Aufwand um ein Vielfaches; auch die mit dem Einsatz dieser Systeme verbundenen Kosten, etwa für den Aufbau und den Unterhalt von Rechenzentren, für die Einstellung speziellen Personals zur Durchführung der notwendigen Programmierarbeiten sowie die Bedienung der EDV-Anlagen erreichen früher nicht gekannte finanzielle Größenordnungen. Aus Effizienzgründen war und ist es deshalb naheliegend, das für die Einführung vor allem großer EDV-Systeme nur solche zur Diskussion stehen, bei denen das Mengengerüst der Informationsverarbeitung ihren Einsatz wirtschaftlich rechtfertigen kann.

In der einschlägigen verwaltungswissenschaftlichen Literatur³⁷ besteht ein weitgehender Konsens darüber, daß die möglichen Anwendungsfelder vor allem der klassischen großen EDV-Systeme vor dem gerade skizzierten Hintergrund in den Bereichen der öffentlichen Verwaltung zu suchen sind, deren Aufgaben bestimmte und für sie jeweils typische Merkmale aufweisen.

Für den Einsatz von DV-Verfahren kommen demnach besonders die Aufgaben und die Verwaltungen in Frage, die entweder einen besonders

hohen Anteil an hochgradig schematischen und routinisiert zu erledigenden, insbesondere vom Umgang mit Zahlen und rechnerischen Operationen geprägten Massenaufgaben aufweisen oder die es mit der Verwaltung von Massendaten zu tun haben. Das gilt typischerweise für eine vergleichsweise große Zahl bestimmter (Teil-)Aufgaben vor allem der unteren Vollzugsinstanzen in der Finanz- und der Sozialverwaltung, bei den Sozialversicherungsträgern, den Einwohnermelde- und den Statistischen Ämtern oder den Polizeibehörden.

Die meisten anderen Aufgaben, etwa im gesamten Bereich der Steuerungs- und Planungsfunktionen, die typischerweise von übergeordneten Behörden wahrgenommen werden, oder auch diejenigen Aufgaben, die etwa für die Kultusbehörden, die allgemeine Ordnungsverwaltung oder die Justiz charakteristisch sind, gelten hingegen als weitgehend ungeeignet für die Einführung von DV-Verfahren. Sie zeichnen sich entweder durch ein zu hohes Maß an Komplexität und Unbestimmtheit sowie durch eine hochgradig interaktive und kommunikative Aufgabenerfüllung aus, verkörpern also gleichsam exemplarisch die oben beschriebene, besondere Widerständigkeit von Dienstleistungen gegen einen Einsatz von Techniken. Oder aber sie weisen zu geringe Fallzahlen auf bzw. haben es nicht mit so großen Datenmengen zu tun, die einen Einsatz der Datenverarbeitung wirtschaftlich rechtfertigen könnten.

Auf einen Nenner gebracht, erscheint die mögliche Anwendung von DV-Systemen weitgehend als eine Funktion der typischen quantitativen und qualitativen Merkmale der Aufgaben bzw. des Aufgabenbündels der jeweiligen Behörden zu sein. Ein Blick auf die tatsächliche Verteilung der Anwendungsfelder für EDV-Systeme in der öffentlichen Verwaltung scheint auch weitgehend die Richtigkeit einer solchen Bewertung der grundsätzlichen aufgabenspezifischen Eignung verschiedener Verwaltungsbereiche für eine informationstechnische Unterstützung widerzuspiegeln (vgl. Sippel 1983: 127 ff; Feick/Siedenburg 1984: 78 ff; Schumacher-Wolf/Siedenburg 1984: 171 ff).

So eingehend in der Literatur immer wieder auf die Art der Aufgaben und die davon bestimmten, eben beschriebenen qualitativen und quantitativen Merkmale als die zentralen Bestimmungsgründe für die Abgrenzung des Anwendungspotentials für DV-Systeme verwiesen wird, so wenig wird die Frage gestellt, warum die jeweils hervorgehobenen Merkmale den einzelnen Aufgaben bzw. dem behördlichen Aufgabenbündel eigen sind. In Anbetracht der zentralen Bedeutung, die dem behördlichen Aufgabenbündel bzw. seinen qualitativen und quantitativen Merkmalen als dem entscheidenden Selektionskriterium für die grundsätzliche Anwendbarkeit der Datenverarbeitung zugemessen wird, müßte aber genau dies geklärt wer-

den. Warum, so müßte also die entsprechende Frage lauten, haben es z.B. die Polizeibehörden mit der Verwaltung von Massendatenbeständen zu tun, nicht hingegen die Schulbehörden? Und warum sind schematische und routinisiert zu erledigende Massenprozesse gerade für so viele Aufgaben der Finanzverwaltung typisch, nicht aber für die der Kultusbehörden?

Explizit wird in der Literatur lediglich auf die Bedeutung der jeweiligen rechtlichen Vorgaben, die inhaltliche Fixierung der Aufgabe und die Art ihrer Erledigung betreffend, verwiesen. Eine wesentliche Rolle wird hier insbesondere der für die jeweilige Aufgabe geltenden Regelungs- bzw. Programmierungsart zugeschrieben. Konditional programmierte Aufgaben sind demnach in vergleichsweise hohem Maße durch schematische und routinisierte Informationsverarbeitungsprozesse gekennzeichnet und bieten damit auch grundsätzlich günstige Möglichkeiten für die Anwendung von DV-Verfahren. Für Zweckprogramme wird demgegenüber weitgehend das Gegenteil unterstellt (s. z.B. Mayntz u.a. 1983: 156; Hollah 1984: 61 f; Leis 1985: 64 ff). Daneben wird die allerdings meist implizit bleibende Unterstellung deutlich, daß die qualitativen und quantitativen Eigenschaften und die zu beobachtenden Formen und Strukturen der Informationsverarbeitung den jeweiligen Aufgaben mehr oder weniger unmittelbar zu eigen sind. Sie scheinen gleichsam in der Natur der Sache zu liegen, zumindest jedoch eine Größe zu sein, die im Rahmen der gegebenen allgemeinen sozialen Bedingungen einer entwickelten Industriegesellschaft und eines entfalteten öffentlichen Sektors zumal für die erledigende Verwaltung weitgehend vordefiniert erscheint.

Die möglichen Anwendungsfelder der Datenverarbeitung sind, folgt man dieser Perspektive, bei gegebener Technik weitgehend sachlogisch bestimmt und klar fixiert, zumal wenn das Set an öffentlichen Aufgaben als eine (zumindest kurz- bis mittelfristig) mehr oder weniger statische Größe begriffen wird.^{38 39} Entsprechend wird auch die Frage nach den sozialen Bedingungen der Einführung moderner Informationstechniken in Behörden in der Literatur beinahe ausschließlich unter dem Gesichtspunkt einer Entscheidung über die Nutzung eines bei gegebenem Stand der Technik weitgehend feststehenden Anwendungspotentials thematisiert.

Die gerade skizzierten und in der Literatur weit verbreiteten Vorstellungen können jedoch kaum befriedigen. Es erscheint als eine vergleichsweise vordergründige Betrachtung, die Aufgaben der Verwaltung als eine weitgehend statische Größe anzusehen. Das gleiche gilt für die Vorstellung, den Aufgaben seien vor allem ihrer Art nach oder aufgrund gesetzlicher Bestimmungen bestimmte qualitative und quantitative Merkmale bzw. Formen und Strukturen der Informationsverarbeitung, die für die Anwendbarkeit von Informationstechniken von zentraler Bedeutung sind, unmittel-

bar eigen. Zu bezweifeln ist nicht zuletzt auch, ob die Aufgaben, oder allgemeiner, die zu erbringenden Dienstleistungen überhaupt die zentrale Bestimmungsgröße darstellen und als adäquate Referenz fungieren können, um den potentiellen Anwendungsraum für DV-Systeme, aber auch für andere Informationstechniken abzugrenzen. Die Zweifel und die Kritik an der herrschenden Perspektive soll nachfolgend eingehender erläutert werden. Es soll gleichzeitig darum gehen, mögliche Ansatzpunkte aufzuzeigen, an denen hinter scheinbaren Gegebenheiten und hinter beobachtbaren, als typisch charakterisierten Merkmalen behördlicher Aufgaben komplexere soziale Bedingungen, aber auch Dispositionen von Akteuren sichtbar werden können.

(1) Als weitgehend konstant bzw. unverändert erscheinen die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung nur in einer sehr kurzfristigen Perspektive. Bei einer Betrachtung, die größere Zeiträume im Blick hat, stellen sie dagegen eine außerordentlich dynamische Größe dar. So ist die seit über 100 Jahren und besonders ausgeprägt seit dem Beginn der 50er Jahre zu beobachtende Expansion des öffentlichen Sektors im wesentlichen von einer Ausweitung der öffentlichen Aufgaben getragen worden. Hinzu kommen die laufenden inhaltlichen und verfahrensmäßigen Veränderungen der bereits öffentlich wahrgenommenen Aufgaben. Typisch für das Set öffentlicher Aufgaben wie auch die einzelnen behördlichen Funktionen ist, so läßt sich behaupten, eher ihr laufender qualitativer und quantitativer Wandel als ihre Konstanz. Damit verändert sich auch, die Gegebenheit der Technik einmal unterstellt, laufend das anwendungsseitige Möglichkeitsspektrum für den Einsatz moderner Informationstechniken.⁴⁰

Daß sich diese Veränderungen oftmals nicht ohne maßgebliche, wenn auch eine im Einzelfall sehr unterschiedlich ausgeprägte Beeinflussung der Verwaltung vollziehen, sei es daß Behörden als Selektionsfilter für die von politischer Seite letztlich festgelegten Regelungen fungieren, sei es daß sie unmittelbar als Produzent entsprechender aufgabenbezogener verwaltungsinterner Regelungen in Erscheinung treten, ist oben bereits dargelegt worden. Die Unterstellung einer weitgehenden und, vor allem aus der Sicht der Verwaltung, exogen definierten qualitativen und quantitativen Gegebenheit ihrer Aufgaben ignoriert die reale Dynamik und blendet die Frage danach aus, wie die Aufgaben der Verwaltung zu dem geworden sind, wie sie sich aktuell darstellen.

Die Gründe für die zu beobachtenden Merkmale der verschiedenen Verwaltungsaufgaben können auch im Rahmen zunächst als gegeben unterstellter gesetzlicher Regelungen behördlicher Aufgaben sehr vielfältig sein. Für die hier interessierenden Fragen wäre es etwa wichtig zu klären, was bestimmte Aufgaben zu Massenvorgängen macht bzw. weshalb zu ihrer

Erledigung die Sammlung und Verwaltung von Massendatenbeständen gehört. Dahinter können sich z.B. von den betroffenen Verwaltungen im Rahmen gegebener rechtlicher Regelungen letztlich nicht oder kaum einflußbare Umweltprozesse verbergen. Ein Beispiel hierfür wäre die Entwicklung der Arbeitslosigkeit und die daraus resultierenden Folgen für die Zahl der Verwaltungsvorgänge, mit denen sich die Arbeitsverwaltung konfrontiert sieht. Dahinter können aber auch wesentlich auf verwaltungsinternen Dispositionen basierende Formen der Verarbeitung relevanter Umweltereignisse stehen. Der in den letzten Jahren zu beobachtende Aufbau von Umweltkatastern, also von Informationsbeständen über den ökologischen Zustand der physischen Umwelt, die ein bis dahin nicht existierendes Anwendungsfeld für DV-Systeme darstellen, läßt sich nicht einfach mit "objektiven" Veränderungen genau dieser Umwelt erklären. Er dürfte tatsächlich vielmehr damit zusammenhängen, daß es den zuständigen (Gewerbeaufsichts-)Behörden im Rahmen ihres Auftrages und sich wandelnder gesellschaftlicher Anforderungen und Erwartungen an ihre Aufgabenerfüllung zunehmend notwendig erscheint, die relevanten Umweltereignisse immer differenzierter wahrzunehmen, zu erfassen und zu verarbeiten.

Die Aufgaben der Verwaltung stellen sich nicht nur als eine dynamische und in ihrer konkreten Ausgestaltung vermutlich von sehr unterschiedlichen Einflüssen geprägte Größe dar, sie können gerade auch im Hinblick auf den Einsatz moderner Informationstechniken eine Veränderung erfahren. So lassen sich die sachlich-inhaltlichen Merkmale behördlicher Aufgaben in einem bestimmten Rahmen gezielt verändern, um den Einsatz von Informationstechniken zu ermöglichen. Die Bemühungen wie auch die Diskussion um eine "automationsgerechte" Gesetzgebung machen genau dies deutlich (s. z.B. Bull 1964: 109 ff; Brückel 1979). So umstritten einzelne diesbezügliche Maßnahmen im Einzelfall auch sein mögen,⁴¹ sie zeigen, daß zum einen das aufgabenseitige Anwendungspotential moderner Informationstechnik gerade unter Berücksichtigung ihres gezielten Einsatzes eine durchaus variable Größe darstellt und daß zum anderen, darauf weist gerade die Auseinandersetzung darüber hin, der Rahmen, in dem dies geschehen kann, wesentlich von bestimmten Erwartungen und Interessen verschiedener Akteure und ihren Vorstellungen von einer angemessenen Form inhaltlicher Aufgabenerfüllung geprägt ist.

Es können aber nicht nur bestehende Aufgaben innerhalb bestimmter Grenzen verändert und auf diese Weise technisierbar gemacht werden, es lassen sich grundsätzlich auch neue Aufgaben oder Teilaufgaben mit Hilfe moderner Informationstechniken erfüllen, deren Erledigung vorher in Ermangelung entsprechender technischer Möglichkeiten nicht realisierbar erschien oder die gar nicht gesehen wurden (vgl. Frankenbach/Reinermann

1984: 3; Herold 1985: 361; Lange/Sippel 1986). Die modernen Informationstechniken lassen sich somit auch als ein Faktor begreifen, der zur Eröffnung neuer Perspektiven für konkrete Verwaltungsaufgaben und -leistungen beitragen kann. Technik verändert z.B. zeitliche Möglichkeiten der Aufgabenerfüllung, die realisierbare Verarbeitung komplexer Informationsstrukturen oder den Grad der durchschnittlich erreichbaren Genauigkeit der Aufgabenerledigung. Ob sich daraus die Wahrnehmung neuer Aufgaben ergibt, ob die modernen Informationstechniken gerade auch im Hinblick darauf von Behörden als eine Option begriffen werden, muß als Frage grundsätzlich gestellt werden.⁴² Sie darf nicht durch die Annahme der Gegebenheit des aufgabenseitigen Anwendungsspektrums der Technik wegdefiniert werden. Die Möglichkeiten moderner Informationstechniken lassen sich nicht allein als kostengünstige Substitution bisher personell durchgeführter Aufgabenerledigungsprozesse begreifen. Eine solche Perspektive wird auch von Baethge und Oberbeck zu Recht als Ausdruck einer "technizistischen Substitutionslogik" bezeichnet (s. Baethge/Oberbeck 1986: 59 ff u. 285).

(2) Die Vorstellung, das Spektrum der anwendungsseitigen Einsatzmöglichkeiten moderner Informationstechniken sei in erster Linie eine Funktion der behördlichen Aufgaben, wobei die Programmierungsart von ganz besonderer Bedeutung ist, setzt voraus, daß die Aufgabe die geeignete "Subsumtionsformel" für die in den Verwaltungen stattfindenden Vorgänge der Informationsverarbeitung darstellt. Dies ist deshalb von zentraler Bedeutung, da Informationstechnik der Unterstützung bzw. Durchführung von Prozessen der Informationsverarbeitung in einem ganz allgemeinen Sinne dient. Sie setzt auf der untersten Ebene von Informationsverarbeitung, d.h. der Ebene des Umgangs mit Zeichen und Symbolen bzw. ihrer signaltechnischen Darstellung, Speicherung, Verarbeitung und Weiterleitung an (vgl. Szypersky u.a. 1982: 285 ff). Die Aufgaben einer Behörde und die Art ihrer Programmierung müssen demnach, sollen sie die ihnen zugemessene Bedeutung für die Abgrenzung des Anwendungspotentials der Informationstechnik haben, die in einer Behörde stattfindenden Informationsverarbeitungsprozesse ihrer Art und ihrer Struktur nach weitgehend festlegen und zwar im strengen Sinne bis auf die Ebene des Operierens mit Zeichen und Symbolen der Informationsverarbeitung. Diese Unterstellung erscheint jedoch kaum haltbar. Dies läßt sich an drei Punkten verdeutlichen:

a) Die Konzentration der Aufmerksamkeit auf die behördliche Aufgabe, d.h. i.d.R. auf die für Verwaltungen typische Herstellung bindender Entscheidungen verkürzt und komprimiert die der Aufgabenerledigung zurechenbaren Prozesse der Informationsverarbeitung auf die sachlich-inhalt-

liche Ebene der Output-Erstellung bzw. der Entscheidungsproduktion. Tatsächlich ist Aufgabenerledigung ein informationell wesentlich komplexerer und vielschichtigerer Prozeß.

Die konkrete inhaltliche Aufgabenerfüllung, d.h. der Prozeß der Herstellung von Entscheidungen, bei dem aus dem Verwaltungsinpult nach bestimmten Entscheidungsregeln der Output erzeugt wird, stellt nur eine Ebene von Informationsverarbeitung dar. Ein Beispiel hierfür wäre etwa die Transformation des Inhaltes einer Steuererklärung in einen Steuerbescheid als bindende Entscheidung und Output der Verwaltung. Dieser Prozeß der Herstellung von Entscheidungen basiert aber auf zahlreichen, im Einzelfall sehr unterschiedlichen und gleichsam quer dazu liegenden anderen Vorgängen der Informationsverarbeitung. Um im eben genannten Beispiel zu bleiben: Aus den in der Steuererklärung genannten Informationen folgt nicht gleichsam selbstsprechend, wie diese zu bewerten und welche Entscheidungsregeln für ihre Verarbeitung anzuwenden sind. Um dies zu klären, bedarf es gegebenenfalls der Verfügbarkeit weiterer Informationen, des Einblicks in die Akten, der Nachfrage bei anderen Stellen oder der Suche nach und der Entscheidung über die für den konkreten Fall zutreffenden rechtlichen Normen.⁴³

Einen anderen Bereich der Informationsverarbeitung, der sich schlecht unter die sachlich-inhaltliche Dimension von Aufgabe und eines Aufgabenerledigungsprozesses subsumieren läßt, bilden auch die Vorgänge, die gemeinhin als Hilfs- oder Assistenzfunktionen bezeichnet werden. Gemeint ist z.B. die konkrete Ausfertigung des Steuerbescheides, also die Darstellung der Entscheidung, die Anlage oder Weiterleitung von Akten oder die konkrete (physische) Buchung eines Zahlungseinganges, kurz: alle Operationen der Informationsverarbeitung auf der Ebene von Zeichen zur Darstellung von Informationen und getroffener Sachentscheidungen sowie des Umgangs mit den Trägern dieser Information.

Diese unterschiedlichen Ebenen und Bereiche der Informationsverarbeitung stellen formal jeweils eigenständige und voneinander zu unterscheidende Prozesse der Informationsverarbeitung dar. Sie können als solche, soweit sie jeweils algorithmisierbar sind, grundsätzlich Gegenstand des Einsatzes von Informationstechniken werden (vgl. Brinckmann 1986: 366 f). Die Aufgabe und die sachlich-inhaltliche Ebene der Entscheidungsproduktion fungiert zwar als zentraler Bezugspunkt für die anderen Informationsverarbeitungsprozesse. Sie sind dadurch aber i.d.R. keineswegs zureichend bestimmt. Wie intensiv und auf welche Art Behörden mit ihrer Umwelt kommunizieren, mit welchen informationsbezogenen Methoden Sachbearbeiter die ihnen zugehenden aufgabenrelevanten Informationen überprüfen oder in welcher Form Informationen behördenintern dargestellt

oder weitergeleitet werden, ist in vieler Hinsicht von der unmittelbaren sachlich-inhaltlichen Definition der Aufgabe nur in sehr vermittelter Weise abhängig.⁴⁴

Die Informationsverarbeitungsprozesse der Verwaltung mit inhaltlicher Entscheidungsproduktion gleichzusetzen bzw. sie als ein kompaktes und nicht weiter zu differenzierendes Ganzes zu begreifen, vermittelt somit ein deutlich verkürztes und in vieler Hinsicht unzutreffendes Bild der Formen und Strukturen behördlicher Informationsverarbeitung. Damit können auch die möglichen Anwendungsfelder für den Einsatz moderner Informationstechniken nur unzureichend erfaßt werden. Eine solche zu wenig differenzierende Betrachtung liegt auch der eingangs beschriebenen Einschätzung zugrunde, daß einer Rationalisierung im allgemeinen und dem Einsatz von (Informations-)Techniken im besonderen in der Produktion von Dienstleistungen sehr weitgehende artspezifische Grenzen gesetzt sind. Bei einer sehr viel differenzierteren Betrachtung, die z.B. Informationsverarbeitung nicht einfach mit komplexen geistigen Prozessen oder sogenannter Kopfarbeit gleichsetzt oder die das uno-actu-Prinzip keineswegs als ein universelles und artspezifisches Charakteristikum der Dienstleistungsproduktion insgesamt ansieht, ergeben sich weitgehend andere Einschätzungen der anwendungsseitigen Einsatzmöglichkeiten für moderne Informationstechniken (s. Baetghe/Oberbeck 1986: 34 ff; Scharpf 1986: 15 ff).

Behördliche Informationsverarbeitung vor allem als einen Prozeß inhaltlicher Aufgabenerledigung wahrzunehmen, spiegelt nicht zuletzt auch ein vorrangiges Denken in linearen, sequentiellen Verläufen wider. Informationsverarbeitungsprozesse und -flüsse in Behörden wie in jeder anderen Organisation lassen sich aber auch ganz anders begreifen, z.B. als ein Netz kommunikativer Beziehungen - eine Betrachtungsweise, die eine Voraussetzung für den umfassenden Einsatz einer Kommunikationstechnik wie des Telefons darstellt.⁴⁵ Man kann aber auch versuchen, Vorgänge der Informationsverarbeitung beispielsweise positionsbezogen zu betrachten und damit die von einzelnen behördlichen Stelleninhabern für die Erfüllung ihrer jeweiligen Funktionen benötigten Informationen und Methoden der Informationsverarbeitung als Ordnungsraster zu benutzen (vgl. z.B. Szypersky u.a. 1982).⁴⁶ Solche Ordnungsmuster zur Erfassung und Strukturierung von Vorgängen der Informationsverarbeitung dürften von erheblicher Bedeutung für die Wahrnehmung und Identifizierung anwendungsseitiger Einsatzmöglichkeiten für Informationstechniken sein.

b) Erweist sich der Aufgabenbegriff kaum als zureichende Subsumtionsformel für die Erfassung behördlicher Informationsverarbeitung⁴⁷, so stellt sich auch der Verweis auf die Bedeutung der Programmierungsart einer

Aufgabe als eine wesentliche, für Fehleinschätzungen verantwortliche Verkürzung der Zusammenhänge dar. Der Begriff der Programmierung erscheint erheblich überstrapaziert - vor allem deshalb, weil die (Konditional-)Programmierung einer Aufgabe üblicherweise allzu unvermittelt mit der Programmierung eines Datenverarbeitungsverfahrens gleichgesetzt wird.⁴⁸ Luhmann hat bereits 1966 in "Recht und Automation" davor gewarnt, eine gewisse "Übereinstimmung von Recht und Automation in der Grundform der Entscheidungsprogrammierung ... in ihrer Tragweite" zu überschätzen (Luhmann 1966: 45). Tatsächlich geht es auch in beiden Fällen um die Programmierung unterschiedlicher Ebenen der Informationsverarbeitung und um voneinander abweichende Verarbeitungslogiken.

Die Aufgabenprogrammierung und ihre Grundformen, die Konditional- und die Zweckprogrammierung, beziehen sich in erster Linie auf die Bedeutungsebene der Aufgabenerledigung, also vor allem auf die Herstellung von Verwaltungsentscheidungen. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß sich auch die als besonders DV-geeignet geltenden Konditionalprogramme auf der relativ abstrakten Ebene von Worten, die "nicht von selbst schon Begriffe (sind), die in allen konkreten Situationen den gleichen Sinn vermitteln" (Luhmann 1966: 53), bewegen. Die jeweils eingehenden und wahrgenommenen Informationen lassen nicht "wie vorgesehene Signale die programmierte Folge einrasten" (Luhmann 1966: 52). Sie müssen, wie die daran in der konkreten Situation geknüpften Folgen, erst in ihrer Bedeutung erfaßt und geklärt werden. Die Aufgabenerledigung nach einem Konditionalprogramm ist entsprechend nicht einfach der Vollzug streng logisch korrekter Denkschritte.⁴⁹ Ein Aufgabenprogramm, so läßt sich der entscheidende Punkt charakterisieren, hat als ein Set aufeinander bezogener Entscheidungsprämissen zu gelten und setzt damit zentrale Rahmenbedingungen für einen Entscheidungsprozeß, nimmt ihn aber nicht vorweg.

Ein Datenverarbeitungsprogramm stellt dagegen eine strenge zeitliche Folge einzelner konkreter Schritte zur Verarbeitung von Zeichen dar, die einander eindeutig und invariant zugeordnet sind bzw. wo die vorhergehende Operation genau die nachfolgende auslöst. Die Verarbeitung der Zeichen bzw. Symbole erfolgt dabei auf einer völlig unabhängig von der inhaltlichen bzw. der Sinnebene ablaufenden Dimension, "so wie man schematisch richtig rechnen kann, ohne dabei den mathematischen Sinn der Rechenregeln oder den praktischen Sinn der Rechenaufgabe zu bedenken" (Luhmann 1966: 45). Ein Datenverarbeitungsprogramm stellt im Rahmen der Erledigung von Aufgaben im Unterschied zum Aufgabenprogramm nicht die Programmierung eines Entscheidungsprozesses dar, sondern die Abbildung eines bereits entschiedenen Ganges von Entscheidungen auf der Ebene des Operierens mit Zeichen.

Die Bezugnahme auf die Art der Programmierung einer Aufgabe suggeriert überdies die Vorstellung, als ob es um die informationstechnische Durchführung ganzer Aufgabenerledigungsprozesse ginge. Tatsächlich sind aber zumindest in der Vergangenheit immer nur sehr kleine und abgegrenzte Teilprozesse Gegenstand einer Technisierung geworden. DV-Verfahren finden z.B. für die Berechnung von Steuern, nicht aber für die Durchführung eines umfassenden Besteuerungsprozesses Anwendung. Sie dienen der verwaltungstechnischen Zusammenstellung des Haushaltsplanes; sie bilden aber nicht den Prozeß der Erstellung desselben ab. Diese Teilprozesse liegen weitgehend unterhalb der Ebene, auf die üblicherweise der Begriff der Aufgabenprogrammierung angewandt wird.

Es ist weiterhin zu berücksichtigen, daß es sich bei den beiden Typen der Zweck- und der Konditionalprogrammierung um analytische Kategorien bzw. um Idealtypen handelt, die in der Realität immer nur in mehr oder weniger ausgeprägter und zudem vielfältig ineinander verschachtelter Form vorkommen (s. Luhmann 1968: 329 ff; vgl. Mayntz u.a. 1983: 34; Becker 1976). Was sich auf einer umfassenden Ebene in seiner Grundstruktur als Konditionalprogramm darstellt, kann in der Mehrzahl seiner Teilprozesse durchaus zweckprogrammiert sein. Ein Entscheidungsprozeß, der umgekehrt auf oberster Ebene vor allem durch Zwecke gesteuert wird, kann in einer Vielzahl von Teilprozessen dagegen eine konditionale Struktur aufweisen. Die Orientierung an der Programmstruktur einer Aufgabe scheint somit, zumindest solange die genaue Bezugsebene nicht angegeben wird, kaum ein empirisch wirklich tauglicher Anhaltspunkt für die Abgrenzung und Bestimmung des aufgabenseitigen Anwendungspotentials moderner Informationstechniken, vor allem der Datenverarbeitung, zu sein.

Von ganz erheblicher Bedeutung für die qualitativen und quantitativen Merkmale behördlicher Informationsverarbeitung dürften vor allem auch eher organisatorische und damit in gewissem Sinne aufgabenunabhängige Regelungen sein. Ob Massenprozesse oder Massendaten in einer Behörde anfallen oder nicht, scheint unabhängig von der Art der Aufgaben in hohem Maße z.B. mit dem Grad organisatorischer Zentralisierung und Spezialisierung zusammenzuhängen. Kleine Behörden, die eine Vielzahl unterschiedlicher Aufgaben in sehr begrenzter Arbeitsteiligkeit für einen engen räumlichen Einzugsbereich zu erledigen haben, haben es beinahe zwangsläufig nicht mit Massendaten und Massenprozessen zu tun im Gegensatz zu solchen Behörden, für die die gegenteiligen organisatorischen Merkmale zutreffen. Ähnlich dürfte die Menge behördeninterner Informationsflüsse wesentlich von den internen Mustern der Arbeitsteilung abhängen.

Wenn behördliche Informationsverarbeitung wesentlich vom verfahrensmäßigen wie aufbauorganisatorischen Regelungen geprägt wird, dann lassen

sich die quantitativen wie qualitativen Merkmale bzw. die Formen und Strukturen der Informationsverarbeitung auch innerhalb bestimmter Grenzen unabhängig von der Art der Aufgabe, also ihrer sachlich-inhaltlichen Dimension verändern - vorausgesetzt die organisatorischen Veränderungen sind grundsätzlich realisierbar. So lassen sich z.B. durch eine Ausgliederung und gesonderte Bearbeitung von Ausnahmen und Sonderfällen standardisierte und schematisch zu erledigende Informationsverarbeitungsprozesse erzeugen (s. Rationalisierung 1968: 91 ff). Daß Massenprozesse als eine zentrale Voraussetzung für den Einsatz großer EDV-Systeme organisatorisch herstellbar sind, ist ein Gedanke, der etwa bei der Einrichtung behördenübergreifender Ämter für den Bereich der Personalverwaltung oder bei der Gründung gemeinsamer kommunaler Datenzentralen Pate gestanden hat. Ähnlich ist dies bereits in den 50er Jahren in der Finanzverwaltung als Forderung im Hinblick auf den Einsatz von Lochkartensystemen zum Ausdruck gebracht worden: "Wenn man sich schon nicht dazu entschließen kann, diese kleinen Steuern (z.B. die Gesellschaft-, Versicherung- oder Grunderwerbsteuer; d. V.) zu beseitigen, so müßte mindestens gefordert werden, daß durch geeignete Organisationsmaßnahmen auch hier Massenaarbeit konstruiert wird" (Nickel 1956: 64).

Auch am Ende dieses Kapitels gilt es wiederum, ein knappes Resümee der vorhergehenden Überlegungen sowie eine Reihe von Schlußfolgerungen für die in dieser Arbeit verfolgten Fragen der Untersuchung zu ziehen. Das von den qualitativen und quantitativen Merkmalen behördlicher Informationsverarbeitung umrissene anwendungsseitige Einsatzpotential moderner Informationstechnik, allen voran der elektronischen Datenverarbeitung, läßt sich nicht als eine weitgehend fixierte und mehr oder weniger sachlogisch bedingte Größe begreifen. Es stellt sich vielmehr als grundsätzlich variabel und dynamisch dar und zwar unabhängig vom Wandel der Technik. Weiterhin vermittelt die Konzentration auf die behördlichen Aufgaben und ihre Merkmale, insbesondere auch die Programmierungsart, eine in vieler Hinsicht unzureichende Perspektive für die Einschätzung des anwendungsseitigen Potentials an Einsatzmöglichkeiten für moderne Informationstechniken.

Behördliche Informationsverarbeitung umfaßt wesentlich mehr als Aufgabenerledigung bzw. Outputproduktion im engen Sinne. Hierzu zählen insbesondere auch die Hilfs- und Assistenzfunktionen sowie die zahlreichen quer zur eigentlichen Herstellung des Verwaltungsausputs liegenden Prozesse der Informationsverarbeitung. Diese stehen nur in einer sehr vermittelten Beziehung zur sachlich-inhaltlichen Dimension der Aufgabenerledigung, wie sich auch die für den möglichen Einsatz technischer Systeme relevanten qualitativen wie quantitativen Merkmale behördlicher

Informationsverarbeitung insgesamt nicht einfach auf die Art der Aufgabe bzw. des Aufgabenbündels einer Verwaltung zurückführen lassen. Von wesentlicher Bedeutung als Bestimmungsgründe scheinen neben der Art der Aufgabe und ihrer rechtlichen Fixierung beispielsweise organisatorische Regelungen verfahrensmäßiger wie struktureller Art, die behördlicherseits für notwendig erachtete informationelle Abbildung von Umweltereignissen wie auch gegebene Daten der Umwelt zu sein.

Von wesentlicher Bedeutung ist darüber hinaus, die etwaige Dynamik behördlicher Informationsverarbeitung und ihre Ursachen zu verfolgen. Zu fragen ist insbesondere danach, auf der Veränderung welcher Faktoren eine möglicherweise zu beobachtende Dynamik der Formen und Strukturen behördlicher Informationsverarbeitung basiert. Wichtig für die hier verfolgten Fragen ist weiterhin zu untersuchen, ob sich die möglichen Veränderungen unabhängig von der Einführung moderner Informationstechniken vollzogen haben oder aber, ob sie gerade damit in Verbindung zu bringen sind, indem sie als Anlaß einer Umgestaltung behördlicher Informationsverarbeitung fungiert haben.

So wie sich Technik und die Gestaltung sozio-technischer Systeme deutlich von bestimmten Anwendungsvorstellungen geprägt zeigen, so wird auch der wahrgenommene Anwendungsraum für moderne Informationstechniken nicht einfach von "objektiv" bestehenden Merkmalen der Informationsverarbeitung in Behörden konstituiert. In einer z.B. an linearen Aufgabenerledigungsprozessen orientierten Betrachtung behördlichen Umgangs mit Informationen findet ein bestimmtes Modell der Ordnung von Informationsverarbeitungsprozessen seinen Ausdruck. Solche Modelle umreißen den subjektiv wahrgenommenen anwendungsseitigen Möglichkeitsraum für den Einsatz moderner Informationstechniken. Eine Analyse der Einführung moderner Informationstechniken in Behörden und ihrer sozialen Entstehungsbedingungen hat nach solchen Modellen und ihrer Bedeutung für die mögliche Einführung der Techniken zu fragen.

ANMERKUNGEN zu Kapitel 2

1. Zum Überblick über Innovationsbegriffe und die unterschiedlichen Verwendungen dieses Begriffes s. z.B. Aregger 1976: 101 ff; Müller/Schienstock 1978: 20 ff; Witte 1973: 2 ff; Deutsch 1985; Rogers/Kim 1985; Watzlawczyk 1986; Marr 1980.
2. Der hier verwandte Begriff der Routine ist inhaltlich nicht identisch mit dem Routinebegriff, wie er im Zusammenhang mit der Unterscheidung von Routine- oder Konditionalprogramm einerseits und Zweckprogramm andererseits verwandt wird (vgl. Luhmann 1968).
3. Zum Überblick über verschiedene Differenzierungen von Innovationsarten und Formen innovativen Verhaltens s. z.B. Müller/Schienstock 1978: 30 ff; Kieser 1969; Niopek 1986: 37 ff; Marr 1980; Watzlawczyk 1986.
4. Diese Perspektive der Innovationsforschung kann natürlich nicht losgelöst von der umfassenderen Vorstellung betrachtet werden, daß Innovation gleichsam ein Synonym für Fortschritt darstellte, Fortschritt meist mit materiellem Fortschritt identifiziert wurde und zudem allein die Produktion von Gütern im Gegensatz vor allem zu den Verwaltungsarbeiten als produktiv galt.
5. Ähnlich beschreibt Crozier mit dem bürokratischen *Circulus vitiosus*, einem vor allem auf internen Rückkoppelungsprozessen basierenden Phänomen, eine hohe Rigidität von bürokratisch strukturierten Organisationen gegenüber innovativen Veränderungen (Crozier 1968; vgl. auch Bürokratische Organisation 1968).
6. So wird z.B. die verhältnismäßig weit fortgeschrittene Automatisierung von routinemäßigen Aufgabenerledigungsprozessen auch in kleinen Vollzugsverwaltungen, insbesondere kleinen Kommunen, wesentlich auf die Errichtung übergreifender Einrichtungen wie die gemeinsamen Rechenzentren zurückgeführt und mit zentralisierten Formen von Innovationsplanung und -entwicklung in Verbindung gebracht (s. Reinermann 1985: 7).
7. Besonders wenn man den von der Umwelt erzeugten Innovationsdruck über die Abhängigkeit von Ressourcen vermittelt sieht (vgl. Pfeffer/Salancik 1978), avanciert im Falle der öffentlichen Verwaltung der vom politischen System ausgehende Veränderungsdruck zur zentralen Größe für das Innovationsverhalten von Behörden, da auf politischer Ebene grundsätzlich über die Existenz der Verwaltungen und die Zuweisung von Ressourcen an die einzelnen Behörden entschieden wird (vgl. Böhret 1983 b: 40 ff).
8. In noch sehr viel ausgeprägterer Form betont Weick die subjektive Komponente, vor allem die Bedeutung der Realitätswürfe der Akteure, und stellt diese in Abgrenzung zur "objektiv" gegebenen Umwelt in den Mittelpunkt seiner Erklärung organisatorischen Wandels (s. Weick 1985: 212 ff).
9. Auch die ökonomische Theorie der Bürokratie stellt, einem methodologischen Individualismus folgend, zur Erklärung behördlichen Wandels vor allem auf die Nutzenkalküle bürokratischer Akteure ab (s. z.B. Downs 1967; Niskanen 1971).
10. Die jeweils ins Zentrum der Erklärung gestellten Variablen sind im übrigen auch keineswegs unabhängig voneinander. So bestehen z.B., folgt man kontingenztheoretischen Überlegungen, vielfältige Beziehungen zwischen der Struktur einer Organisation und den situativen Gegebenheiten ihrer Umwelt.
11. Ähnlich versucht auch die empirische, am Aston-Modell orientierte kontingenztheoretische Organisationsforschung das Verhältnis zwischen den Bestimmungsgründen bzw. Kontingenzfaktoren einerseits und organisatorischem Verhalten und organisatorischen Strukturen andererseits in jüngerer Zeit neu zu interpretieren. Die ursprünglich als determinierend begriffenen Kontingenzfaktoren werden zunehmend als Rahmenbedingungen für die Konstitution spezifischer Handlungs- und Entscheidungsspielräume verstanden, in dem sich die organisatorischen Akteure bewegen können (vgl. z.B. Kieser/Kubicek 1983: 369 ff; Sydow 1985: 209 ff; Organizations alike 1981; Hrebiniak/Joyce 1985); vgl. auch die im Rahmen der Implementationsforschung entwickelten Überlegungen zu einer Verbindung von handlungstheoretischen Ansätzen und struktureller Analyse bei Wollmann 1980: 32 ff).
12. Vgl. zum Strategiebegriff im Zusammenhang mit organisatorischem Verhalten, wenn auch mit z.T. etwas anderer Begriffsverwendung, z.B. Chandler 1962; Child 1972; Altmann/Bechtel/Lutz 1978.

13. Innovationen können auf der anderen Seite aber auch zu verzeichnen sein, wenn z.B. "objektiv" gar kein besonderer äußerer Veränderungsdruck besteht, eine Innovationsnotwendigkeit lediglich subjektiv von den Akteuren für erforderlich gehalten wird oder die Bedingungen für innovatives Verhalten gegebenenfalls erst von ihnen erzeugt werden. "Leute in Organisationen erzwingen", wie Weick dies treffend formuliert hat, "häufig das, wovon sie später sagen, es zwingt sich ihnen auf" (Weick 1985: 220).
14. Dies läßt sich auf einer übergeordneten Ebene natürlich auch auf Innovationsstrategien selbst anwenden. Innovationsstrategien müssen ihrerseits innoviert werden, wenn sie keine Problemlösung mehr darstellen. Normalisierung und Routinisierung von Innovationen durch die Ausgestaltung innovativer Rollen, durch Planung und ähnliche Maßnahmen stellen beispielsweise Formen der Innovation des Innovationsprozesses dar (vgl. Luhmann 1981 b: 375; Witte 1973).
15. Akteure disponieren im übrigen keineswegs allein über verschiedene Problemlösungen. Wie Mayntz am Beispiel des Managements von Forschungsorganisationen ausgeführt hat, gibt es keine Problemlösungen, die nur Probleme lösen. Problemlösungen sind immer mit irgendwelchen Folgeproblemen verbunden. Entscheidungen über die Lösung von Problemen stellen deshalb zugleich immer auch Entscheidungen über spezifische Folgeprobleme dar (s. Mayntz 1985 b: 30 f). Gegenstand eines Kalküls der Akteure kann demnach nicht nur der spezifische Lösungsbeitrag einer Option sein, Gegenstand ist immer auch die Frage, welche Folgeprobleme akzeptabel erscheinen.
16. Im Unterschied hierzu wird etwa in der amerikanischen Organisationsforschung in wesentlich geringerem Umfang der besondere Charakter öffentlicher Organisationen herausgestellt (s. Bosetzky 1968).
17. Daß, wie es besonders bei Bundesbehörden der Fall ist, zahlreiche Aufgaben mit allen damit verbundenen Funktionen auch einzelnen Behörden allein übertragen sein können und in einem solchen Fall wiederum die einzelne Behörde die angemessene Bezugsgröße wäre, soll damit nicht bestritten werden.
18. Diese auf Luhmann zurückgehende Unterscheidung hat nachfolgend zahlreiche weitere Spezifizierungen und Differenzierungen gefunden, ohne daß daraus für die Zwecke dieser Arbeit ein größerer Gewinn zu ziehen wäre (s. Luhmann 1968; vgl. auch z.B. Becker 1976).
19. Eine bestimmte Variante hiervon läßt sich besonders gut am Beispiel von Bestimmungen aus der Strafprozeßordnung illustrieren. Hier heißt es z.B. (§§ 152 ff StPO), daß Polizei und Staatsanwaltschaft, wenn sie Kenntnis von strafbaren Handlungen erhalten, unverzüglich entsprechende Ermittlungen einzuleiten haben. Es ist ganz offensichtlich, daß das Verhalten der Behörden erheblich dazu beitragen kann, ob sie von einer Straftat Kenntnis erlangen oder nicht.
20. Ähnlich hat Luhmann dies zum Ausdruck gebracht: "Die Hypothese einer primär rechtsanwendenden Verwaltung ist ... zu anspruchsvoll und zu unbestimmt". "Wir werden besser fahren, wenn wir ... die Verwaltung als ein System der Entscheidungsfertigung erforschen, das juristische, aber auch andere Entscheidungsprämissen verwendet." (Luhmann 1966: 29).
21. Dahinter verbirgt sich letztlich nichts anderes als der in der Organisationssoziologie seit langem bekannte Sachverhalt, daß formell geregelte Organisationsstrukturen nur einen begrenzten Teil organisatorischer Realität einzufangen und abzubilden vermögen. Das in der Diskussion der vor allem von der Implementationsforschung zutage geförderten Befunde seinen Ausdruck findende Erstaunen über die hohe Bedeutung rechtlich nicht gedeckten bzw. aus rechtlichen Normen nicht ableitbaren Behördenhandelns sowie die kritische Diskussion dieser Tatsache spiegeln in hohem Maße wider, wie sehr ein an rechtlichen Normen orientiertes und instrumentelles Modell von Verwaltung die verwaltungswissenschaftliche Denkwelt beherrscht (hat).
22. Ob also, um ein Beispiel vom Beginn dieses Kapitels wieder aufzugreifen, Verwaltungen die ihr rechtlich zugewiesenen Aufgaben wie aufgetragen erfüllen müssen oder diese abändern bzw. ihre Erledigung ganz einstellen (können), ist nur begrenzt eine Frage der rechtlich geregelten Kompetenzen.

23. So werden z.B. in Nordrhein-Westfalen die dort Anfang der 80er Jahre in Kraft befindlichen rund 420 Landesgesetze allein von 1.250 Rechtsverordnungen der obersten Landesbehörden ergänzt (s. Rombach 1985: 30)
24. Der zahlreiche Beiträge zu diesem Thema enthaltende Sammelband "Informationstechnik in öffentlichen Verwaltungen" 1986, trägt charakteristischerweise auch den Untertitel "Handlungsstrategien ohne Politik".
25. Auch in der jüngeren Innovations- und Organisationsforschung wird zunehmend die Notwendigkeit betont, die Analyse der Realität von Organisationen in eine längere zeitliche Perspektive einzubinden und sich weniger ausschließlich zeitpunktbezogenen Querschnittsuntersuchungen zu verschreiben (s. z.B. Mayntz/Ziegler 1977: 22 f; Child/Kieser 1981: 44 ff; Goldner 1981: 124 ff; vgl. auch Crozier/Friedberg 1978: 19; Mohr 1978).
26. In etwas anderer Perspektive stellt z.B. auch Stinchcombe die Bedeutung einer historischen Betrachtung heraus. Bei ihm ist es allerdings weniger die Entwicklung einer Organisation als vielmehr die zum Gründungszeitpunkt gegebenen Umweltverhältnisse, die eine maßgebliche Bedeutung für die strukturellen Gegebenheiten einer Organisation haben (s. Stinchcombe 1965).
27. Vor allem Baethge und Oberbeck verweisen im Rahmen einer Untersuchung des Wandels von Angestelltenarbeit im Zuge der Einführung moderner Informationstechniken in öffentlichen wie privaten Verwaltungen nachdrücklich auf die außerordentlich große Schwierigkeit, eindeutige Ursache-Wirkungs-Beziehungen herauszukristallisieren, wenn man sich nicht auf kurze und klar abgegrenzte, die reale langfristige Dynamik jedoch nicht erfassende Zeitintervalle beschränkt. Die Interdependenz und simultane Veränderung vor allem von binnenorganisatorischen Strukturen, verwaltungs- bzw. geschäftspolitischen Konzepten und internen Kommunikationsmustern von Organisationen im Rahmen ein und desselben Entwicklungs- bzw. Wandlungsprozesses läßt sich kaum im traditionellen Kausalitätsschema abbilden. Die Autoren schreiben nicht zuletzt diesem Umstand auch die Tatsache zu, daß die Prognose der qualitativen Beschäftigungswirkungen des Technikeinsatzes von einer so hohen Mißerfolgsquote gekennzeichnet ist (s. Baethge/Oberbeck 1986: 47 ff).
28. Auch in anderen Teildisziplinen der Organisationsforschung hat es durchaus von einem technisch-ökonomischen Determinismus abweichende Konzepte gegeben. So hat ein deterministischer Ansatz etwa in der betrieblichen Managementforschung oder der Personalwirtschaftslehre schon des Selbstverständnisses dieser Disziplinen wegen nie wirklich Fuß fassen können (s. Osterloh 1986).
29. S. hierzu z.B. Fricke 1975; Kubicek 1975; Altmann/Bechtle/Lutz 1978; Schreyögg 1978; Staudt 1978; Materialien 1982; Weltz/Lullies 1982; Kern/Schumann 1984; Sydow 1985; Wollnik 1986; Baethge/Oberbeck 1986.
30. Parallel hierzu wurde auch die lange als naturwüchsig und eigenen Sachgesetzmäßigkeiten folgende Genese und Produktion technischen Fortschritts gleichsam "entzaubert" und auf ihre soziale Bedingtheit hinterfragt (s. z.B. Halfmann 1984; Rammert 1983; von Borries 1980).
31. So meinen auch Braczyk, Knesebeck und Schmidt zu Beginn der 80er Jahre folgendes Resümee industriesoziologischer Forschung zu organisatorischer, wesentlich vom Einsatz technischer Systeme getragener Rationalisierung ziehen zu können: "Rationalisierung wird in der neueren Forschung zunehmend als vor allem sozial-prozessual hochkomplexer Vorgang begriffen. Vorstellungen über einen gleichsam linear verlaufenen Rationalisierungsprozeß gehören der Vergangenheit an." Rationalisierung erscheint "jeweils sehr unterschiedlichen technischen, organisatorischen und politischen Ausgangs-, Einfluß- und Steuerungsbedingungen unterworfen Der zunehmend in Rechnung gestellten Komplexität analog wird Rationalisierung hinsichtlich Entstehung, Verlauf und Ergebnis als kontingent begriffen" (Braczyk/Knesebeck/Schmidt 1982: 28).
32. Deutlich wird das soziale Element der Konstitution von Technik auch durch Begriffe, wie z.B. Elektronengehirn oder Denkmaschinen, die bis weit in die 60er Jahre eine weite Verbreitung für die Benennung von Computern gefunden haben.

33. So sah sich z.B. auch eine Forschergruppe des Instituts für Sozialwissenschaftliche Forschung (ISF) in München Ende der 60er Jahre veranlaßt, den Versuch abzubrechen, eine bestimmten Stufen technisch-ökonomischer Entwicklung zurechenbare Typologie von Arbeitsformen zu entwickeln, da eine solche einfache Zuordnung empirisch nicht verifizierbar war (s. Altmann/Bechtle/Lutz 1978: 9 ff; vgl. Baethge/Oberbeck 1986: 63).
34. So hatten beispielsweise amerikanische Fluggesellschaften wie Pan Am bereits zu Beginn der 60er Jahre Platzbuchungssysteme installiert, bei denen die regional verteilten Reservierungsstellen direkt über das Telefonnetz mit der zentralen DV-Anlage verbunden waren (s. Pollock 1964: 128).
35. Es stellt mehr als ein Kuriosum dar, daß eine jüngst publizierte Studie eines amerikanischen Investment-Hauses zu dem Ergebnis kommt, daß der Einsatz der Datenverarbeitung in den letzten 20 Jahren zumindest in den USA im Bürobereich zu keinen wesentlichen Zuwächsen bei der Produktivität geführt habe. Als zentrale Begründung dafür gilt, daß man "mit dem Rechner einfach die falschen Dinge schneller" erledigt habe (Trotz Computer nicht produktiver 1986).
36. Das wird nicht zuletzt an der häufig so deutlich herausgestellten Differenz in der Entwicklung der Produktivität zwischen der industriellen Produktion einerseits und der Herstellung von Dienstleistungen andererseits sichtbar.
37. Dies läßt sich durch mehr als 20 Jahre Verwaltungsliteratur verfolgen: s. z.B. Jähniß 1961: 7; Bull 1964: 69 f; Rationalisierung 1968: 77 ff; Institut für Systemtechnik 1977: F 63; Mayntz u.a. 1983: 115 f; Hollah 1984: 61 f; Leis 1985: 64 ff.
38. Letztlich verbirgt sich dahinter nur eine andere Variante eines technisch-ökonomischen Determinismus. Im Rahmen gegebener Verwaltungsaufgaben mit qualitativ wie quantitativ fixierten Merkmalen sind es wiederum im wesentlichen der technische Wandel und die dadurch preislich und leistungsmäßig veränderten informationstechnischen Systeme, die neue Anwendungsfelder für den Einsatz von Informationstechniken erschließen. Das wird besonders deutlich bei dem in der Literatur vielfach dokumentierten Versuch, die Entwicklungsstufen der Computertechnik in eine weitgehend unvermittelte Verbindung mit der Diffusion von EDV-Verfahren in den verschiedenen Verwaltungsbereichen zu bringen (s. z.B. Löblich 1981: 54 ff; Mayntz u.a. 1983: 115 ff; Lenk 1985: 234 ff; Leis 1985: 64 ff).
39. Eine solche Bewertung stellt auch den Hintergrund von Analysen dar, die vergleichsweise klare Sättigungsgrenzen für den Einsatz bestimmter technischer Systeme sehen oder den potentiellen Markt für den Absatz von DV-Systemen auch langfristig deutlich abschätzen zu können glauben (s. z.B. Institut für Systemtechnik 1977: F 63; Mayntz u.a. 1983: 116; Leis 1985: 64 ff; Siemens 1976).
40. Ähnlich unterstellen auch Baethge und Oberbeck Arbeiten bzw. Vorstellungen, die "auf einen historisch invarianten Bestand an Verwaltungsfunktionen" abstellen und dies zur Grundlage ihrer Abschätzung über Technisierungspotentiale machen, eine "fast schon systematische Blindheit gegenüber den inhaltlichen Veränderungen von Verwaltungsfunktionen" und ihren Konsequenzen für einen möglichen Technikeinsatz (s. Baethge/Oberbeck 1986: 62).
41. Diese Diskussion hat ihren Anfang bereits mit der Einführung von Lochkartensystemen in der Verwaltung, so z.B. im Falle der Veränderung des Rentenberechnungsverfahrens in den 50er Jahren, genommen (s. hierzu Bull 1964: 109 ff).
42. Für den ehemaligen Leiter einer der großen behördlichen DV-Anwender in der Bundesrepublik, den langjährigen Präsidenten des Bundeskriminalamtes, Horst Herold, besteht die anwendungs- bzw. aufgabenbezogene Neuartigkeit des Computers auch weniger darin, bisher schon praktizierte Vorgänge des Rechnens, Sortierens und Vergleichens nun technisch zu unterstützen bzw. zu erledigen, "sondern in dem Vermögen, bisher verborgene Informationen ... schlagartig aus ihrer Latenz herauszuheben und sie in Zusammenhängen zu verknüpfen, die beliebig wählbar sind", d.h. auch erst neu erdacht und entschieden werden müssen (Herold 1985: 361).
43. Vgl. auch die Unterscheidung zwischen behördlicher Entscheidung einerseits und behördlichen Verfahrenshandlungen andererseits bei Bohne 1980: 26 ff.

44. Folgt man den Untersuchungsergebnissen von Baethge und Oberbeck oder auch von Brinckmann u.a., dann stand zumindest in der Vergangenheit beim Einsatz von DV-Systemen auch keineswegs die inhaltliche Aufgabenerledigung, also vor allem die Erbringung behördlicher Subsumtionsleistungen, wie sie typischerweise Aufgabe von Sachbearbeitern ist, im Mittelpunkt, sondern die Durchführung von Assistenz- und Hilfsfunktionen, wie der Druck von Bescheiden und Listen, die Berechnung von Beträgen oder die einfache Verwaltung von Daten (s. Baethge/Oberbeck 1986: 65; Brinckmann u.a. 1981; vgl. Handrock 1982). Mayntz u.a. sehen dagegen die Ansatzpunkte für den zu beobachtenden Einsatz von DV-Systemen in Behörden bis zum Beginn der 80er Jahre vor allem im Bereich der eigentlichen behördlichen Kernfunktionen, d.h. der sachbearbeitenden Aufgabenerfüllung (s. Mayntz u.a. 1983: 27). Dies ist ein von den vorgenannten Ergebnissen nur scheinbar abweichender Befund, der vor allem auf einer anderen Abgrenzung von Sachbearbeitungs- und Hilfs- bzw. Assistenz Tätigkeiten basiert.
45. So konnte das Telefon auch erst dadurch seinen überragenden Stellenwert als zentrales Kommunikationsmedium erhalten, als Informationsflüsse nicht mehr ausschließlich bipolar, sondern als Netze begriffen wurden (s. Hoppe 1986).
46. Ein wieder anderes Modell der Ordnung und Erfassung von Informationsverarbeitung liegt z.B. CAD-Systemen zugrunde, wo die Strukturen eines Entwurfsprozesses informationstechnisch unterstützt werden. Dieses Modell läßt sich, so Fiedler, z.B. durchaus auf die Tätigkeit eines Richters übertragen (s. Fiedler 1984: 314).
47. Es ist daneben auch zu berücksichtigen, daß der behördlichen Aufgabenerledigung im weiteren Sinne zurechenbare Informationsverarbeitungsprozesse zwar einen bedeutenden Teil aller Vorgänge der Informationsverarbeitung in Verwaltungen ausmachen. Die Aufgabenerledigung stellt nur einen, wenn auch den zentralen behördlichen Funktionsbereich dar. Um ihre Aufgaben erledigen zu können, müssen Behörden auch gesteuert und verwaltet werden. Es sind also Leitungsfunktionen wahrzunehmen, Materialien zu beschaffen, neue Organisationsstrukturen zu planen oder Personal auszuwählen und zu besolden. Die Wahrnehmung dieser Funktionen stellt ebenfalls vielfach nichts anderes als Informationsverarbeitung dar, die üblicherweise bei einer aufgabenzentrierten Abgrenzung des möglichen Einsatzspektrums für Informationstechniken weitgehend ausgeblendet wird. Für manche liegt die überragende Bedeutung der Datenverarbeitung gerade auch in der Unterstützung der Steuerungsfunktion staatlicher Institutionen (s. Herold 1985: 361).
48. Hierzu dürfte nicht zuletzt der Umstand beigetragen haben, daß der ursprünglich nur in der Datenverarbeitung gebrauchte Begriff der Programmierung auf die Analyse von Entscheidungsprozessen übertragen worden ist (s. Luhmann 1966: 44).
49. Auch eine konditionalprogrammierte Aufgabe stützt sich, wie Luhmann formuliert, "auf vieldeutige Begriffe, denen sie 'Gesichtspunkte' für die Deutung der Rechtslage des Einzelfalles entnimmt. Sie beruft sich auf Autoritäten und 'herrschende Meinung', hält gelegentlich aber auch abweichende 'vertretbare' Auffassungen für honorig. Ihre Denkfiguren, z.B. der Analogieschluß, die restriktive Auslegung, das Regel-Ausnahme-Schema oder das Argument aus der 'Natur der Sache' eröffnen häufig widerspruchsvolle Anwendungsmöglichkeiten ..." (Luhmann 1966: 54 f).

3 ZU AUSWAHL UND ANLAGE DER FALLUNTERSUCHUNGEN

In den nachfolgenden Abschnitten dieser Arbeit sollen die sozialen Bedingungen der Einführung und Nutzung moderner Informationstechniken im Falle der Kriminalpolizei, der Staatsanwaltschaft und der staatlichen Steuerverwaltung näher untersucht und vergleichend analysiert werden. Was spricht gerade für eine Beschäftigung mit diesen Behördenzweigen? Was kennzeichnet sie gemeinsam und läßt sie für einen Vergleich besonders geeignet erscheinen?

Die drei genannten Behörden stellen wesentliche Teile klassischer Zweige der öffentlichen Verwaltung, konkret der Justiz, der Finanzverwaltung und der Polizei dar. Unbeschadet der Expansion staatlicher Funktionen und Aufgaben insbesondere im Bereich der Leistungsverwaltung während der letzten 100 Jahre gehören Polizei, Justiz und Finanzverwaltung auch heute noch zu den größten Verwaltungsbereichen in der Bundesrepublik Deutschland (s. Tab. 1: 90). Für sie ist jeweils ein mehrstufiger, weitgehend monokratischer Behördenzug charakteristisch. Das unterscheidet sie etwa von ähnlich großen Verwaltungsbereichen, wie dem Gesundheits- oder dem Hochschulwesen, für die jeweils verhältnismäßig selbständige, z.T. mit Selbstverwaltungsbefugnissen ausgestattete oder nicht in einen einheitlichen und mehrstufigen Behördenzug eingegliederte Organisationen typischer sind, die also eher eine Aggregation mehr oder weniger selbständiger Behörden innerhalb eines Aufgabenbereichs darstellen.

Polizei, Justiz und Finanzverwaltung zeichnen sich insgesamt durch eine gewisse institutionelle und aufgabenbezogene Stabilität aus. Trotz aller Veränderungen unterscheiden sich die heutigen Aufgaben dieser Behörden im Grundsatz nicht völlig von denen vor etwa 100 Jahren. Die drei Verwaltungszweige waren auch nie "Spielball" für den Neuzuschnitt von Ressorts, wie dies etwa heute für die Verwaltungen typisch ist, denen der Schutz der Umwelt als zentrale Aufgabe zugewiesen worden ist. Ihre institutionelle Identität hat somit kaum jemals grundsätzlich in Frage gestanden. Dies bietet einer Untersuchung, die gerade eine ausgedehnte historisch-genetische Perspektive verfolgt, ein gewisses Mindestmaß an

Stabilität in den äußeren, generellen Rahmenbedingungen - ein Umstand, der insbesondere für einen Vergleich von Verwaltungszweigen günstige Voraussetzungen schafft und somit für die Absicht dieser Arbeit als ausgesprochen vorteilhaft anzusehen ist.

Tab. 1: Personal bei Bund, Ländern und Gemeinden 1983¹

Aufgabenbereiche		Personal	
		in Tsd.	Anteil
insgesamt		2.832,4	100,0%
davon u.a.	Schulen u. vorschulische Bildung	571,4	20,2%
	Gesundheit / Sport / Erholung (insbes. Krankenhäuser)	338,1	11,9%
	Polizei (incl. Bundesgrenzschutz)	229,5	8,1%
	Hochschulen	218,2	7,7%
	Finanzverwaltung	197,9	7,0%
	Innere Verwaltung u. Politische Führung	195,6	6,9%
	Verteidigung	172,1	6,1%
	Kommunale Gemeinschaftsdienste, Wohnungswesen, Raumordnung	150,9	5,3%
	Rechtsschutz	133,5	4,7%
	Soz. Sicherung, Wiedergutmachung, soz. Kriegsfolgen	127,5	4,5%
	Verkehrs- u. Nachrichtenwesen ²	102,4	3,6%
	Hochbauverwaltung ³	66,2	2,3%
	Sonstige	329,1	11,6%

¹ Vollbeschäftigte der öffentlichen Verwaltung (incl. rechtlich unselbst. Wirtschaftsunternehmen; ohne Soldaten)

² ohne kommunale Tiefbauverwaltung

³ einschließlich kommunale Tiefbauverwaltung

Quelle: Personal des öffentlichen Dienstes 1983; z.T. eigene Berechnungen

Steuerverwaltung, Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaft stehen weiterhin gleichsam exemplarisch für Verwaltungsbereiche, die die Möglichkeiten und Grenzen zumindest für die inzwischen schon als klassisch zu bezeichnenden Formen des Einsatzes moderner Informationstechniken, allen voran der Datenverarbeitung, zumindest in traditioneller Perspektive in ihrem Aufgabenfeld abzubilden scheinen.

Den vom Umgang mit Zahlen und rechnerischen Operationen geprägten Besteuerungsprozessen mit ihren typischerweise hohen Fallzahlen wird, wie beschrieben, üblicherweise eine besonders hohe Affinität für den Einsatz der Datenverarbeitung und eine Automatisierung bescheinigt. Die Datenbestände der Polizei im allgemeinen wie auch der Kriminalpolizei im besonderen scheinen ebenso die informationstechnische Speicherung und Verarbeitung von Massendaten sowie den Aufbau darauf gestützter Informationssysteme gleichsam herauszufordern.

Demgegenüber steht der staatsanwaltschaftliche Aufgabenbereich scheinbar für die weitgehende Widerständigkeit gegen beinahe alle Möglichkeiten eines Einsatzes der Datenverarbeitung. Die richterlicher Tätigkeit vergleichbare Aufgabe eines Staatsanwaltes, die Abwägung von Befunden, die rechtliche Würdigung der Umstände jedes Einzelfalles einer Straftat und des mutmaßlichen Täters oder die Vertretung der Anklage vor Gericht: nichts davon gilt als automationsverdächtig. Genau diese Einschätzung scheint ihre Bestätigung auch in den eingangs erwähnten Befunden zum Umfang der DV-Anwendungen in den einzelnen Verwaltungszweigen zu finden: Die Steuerverwaltung und die Polizei sind, abgesehen vom Verteidigungsbereich, die größten DV-Anwender in der öffentlichen Verwaltung der Bundesrepublik. Dagegen macht die Justiz, wie auch die Staatsanwaltschaft, nur in sehr begrenztem Umfang von modernen Informationstechniken Gebrauch.

Gerade der außerordentlich umfangreiche Technikeinsatz bei der Polizei bzw. der Kriminalpolizei auf der einen und die verhältnismäßig geringen DV-Anwendungen in der Justiz bzw. der Staatsanwaltschaft auf der anderen Seite müssen aber als ein besonders bemerkenswerter Befund gelten. Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaft haben nämlich den seit mehr als 100 Jahren weitgehend unveränderten gesetzlichen Regelungen zufolge in vieler Hinsicht die gleichen Aufgaben, nämlich die Aufklärung und Verfolgung von Straftaten zu besorgen. Dieser Umstand bietet besonders günstige Voraussetzungen für einen Vergleich der sozialen Bedingungen, die in beiden Behördenzweigen zu einem so unterschiedlich ausgeprägten Einsatz von Informationstechniken geführt haben.

Die Falluntersuchungen beschränken sich vor allem aus forschungspragmatischen Gründen, aber auch, um nicht die Differenziertheit und Kom-

plexität eines gesamten Behördenzweiges erfassen zu müssen, auf den Funktionsbereich behördlicher Aufgabenerledigung. Verwaltungsinterne Funktionen, wie etwa Steuerungs- und Kontrollaufgaben oder die behördeninterne Administration, bleiben somit weitgehend außer Betracht.

Die im Rahmen der hier verfolgten Fragestellung für notwendig erachtete ausgeprägte historisch-genetische Perspektive, mit anderen Worten, die Längsschnitorientierung der Falluntersuchungen wie auch die relative Breite des Ansatzes haben es erforderlich gemacht, auf verhältnismäßig unterschiedliche und auch in sich heterogene Quellen und Materialien zurückzugreifen. Dabei mußte in Kauf genommen werden, daß die Fallanalysen nicht in allen Aspekten die gleiche Dichte aufweisen können und nicht ganz identische Schwerpunktbildungen zeigen. Letzteres hängt aber auch wesentlich damit zusammen, daß es insbesondere im Falle der Staatsanwaltschaft im Unterschied zu den beiden anderen Fällen mehr darum ging zu analysieren, aus welchen Gründen umfangreichere informationstechnische Innovationen ausgeblieben sind und weniger darum, unmittelbar auf den Einsatz von Informationstechniken zielendes und Technik direkt thematisierendes behördliches Verhalten zu untersuchen.

Die Analyse der drei Behördenzweige greift auf Erhebungsarbeiten zurück, die im Rahmen zweier Forschungsprojekte zum Einsatz informationstechnischer Systeme in der öffentlichen Verwaltung am Institut für Angewandte Sozialforschung der Universität zu Köln sowie am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung durchgeführt worden sind (s. Mayntz u.a. 1983; Schumacher-Wolf 1986). Die im Rahmen dieser Projekte erhobenen Befunde basieren im Falle der Staatsanwaltschaft und der Steuerbehörden z.T. auf leitfadenorientierten, unstandardisierten Interviews in der Finanz- und der Justizverwaltung eines Bundeslandes. Diese Expertengespräche wurden durch die Auswertung verschiedener Verwaltungsmaterialien sowie einer Analyse vor allem verwaltungsnaher Fachpublikationen und verwaltungsgeschichtlicher Literatur ergänzt. Die Befunde zur Kriminalpolizei stützen sich demgegenüber ausschließlich auf eine Sekundäranalyse der vorhandenen Literatur.¹

Ziel der nachfolgenden Falluntersuchungen ist es, die generellen strukturellen sozialen Rahmenbedingungen wie auch die übergreifenden, zentralen Dispositionen der Behörden, die für die Möglichkeiten und Notwendigkeiten der Einführung und Nutzung moderner Informationstechniken von wesentlicher Bedeutung zu sein scheinen, transparent zu machen. Die Falldarstellungen sind monographisch angelegt und versuchen zunächst die sozialen Bedingungen und ihre historisch-genetischen Entstehungszusammenhänge, die die erstmalige Einführung moderner Informationstechniken in den drei Behörden in den 50er bzw. 60er Jahren begünstigt wie auch

beeinträchtigt bzw. verhindert haben, deskriptiv nachzuzeichnen. Die Falldarstellungen versuchen weiterhin, die weitere Auseinandersetzung der Behörden mit den Informationstechniken, ihre gegebenenfalls zunehmende Nutzung und die dahinter sichtbar werdenden sozialen Einflußfaktoren im Rahmen einer Beschreibung der Veränderung des behördlichen Handlungsfeldes und ihrer jeweiligen Umwelten sowie der Problemlösungsmöglichkeiten und -versuche darzustellen.

Abschließend eine Anmerkung zu einer Sprachregelung, die Kriminalpolizei betreffend: Die Kriminalpolizei stellt, anders als etwa die Staatsanwaltschaft im Verhältnis zur Justiz, keinen wirklich verselbständigten Behördenzweig dar. Sie ist trotz spezifischer Aufgaben organisatorisch in vieler Hinsicht unmittelbar mit den allgemeinen Polizeibehörden verwoben bzw. in diese integriert. Auch in den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen, wie z.B. der Strafprozeßordnung, ist nur von der Polizei insgesamt die Rede, auch wenn vor dem Hintergrund der bestehenden behördlichen Realität eigentlich die Kriminalpolizei gemeint ist. Dies wird im einzelnen später erläutert werden. Da sich aufgrund dieser organisatorischen (und aufgabenmäßigen) Verschränkung die Kriminalpolizei und die allgemeinen Polizeibehörden in vielen Fällen nicht klar trennen lassen, wird nachfolgend, wenn nicht explizit die Polizei als Ganzes gemeint ist, immer von Kriminalpolizei gesprochen.

ANMERKUNGEN zu Kapitel 3

1. In diesem Falle wurden keine eigenen empirischen Erhebungen durchgeführt in der (womöglich falschen) Annahme, eine sozialwissenschaftliche empirische Analyse der Polizei werde letztlich an den Zugangsbeschränkungen scheitern (vgl. Busch u.a. 1985: 34 ff). Anderweitig erhobenes empirisches Primärmaterial über die Polizei stand ebenfalls nicht zur Verfügung.

4 STAATSANWALTSCHAFT UND KRIMINALPOLIZEI ALS STRAF- ERMITTLUNGSBEHÖRDEN

Polizei und Justiz gelten üblicherweise nicht gerade als Verwaltungszweige, die besonders viel miteinander gemein haben. Klassischen, gleichwohl nach wie vor lebendigen Vorstellungen zufolge stehen sich beide Seiten eher antagonistisch gegenüber: Hier die Polizei, als der Inbegriff staatlicher Exekutivgewalt, und dort die Justiz, als Verkörperung der Dritten Gewalt. Es mag deshalb ungewöhnlich erscheinen, die Entwicklung informationstechnischer Innovationen und den längerfristigen Wandel von Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei unter einer Überschrift und in einem gemeinsamen Kapitel zu thematisieren. Die assoziativ so gegenwärtige Unterschiedlichkeit beider Behörden sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß es wichtige gemeinsame Bezugspunkte für das Handeln beider Behörden gibt - so z.B. den Auftrag, für eine Aufklärung von Straftaten zu sorgen und somit Strafverfolgung zu ermöglichen. Die Entwicklung des einen Verwaltungszweiges und seiner strukturellen Gegebenheiten und Rahmenbedingungen für die Einführung moderner Informationstechniken ist denn auch nicht ohne den Wandel des anderen und die damit zusammenhängenden Folgen für das gemeinsame Handlungsfeld zu begreifen.

4.1 Grundstrukturen von Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei

4.1.1 Die Ermittlung von Straftaten: Aufgaben von Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei

In der Strafprozeßordnung (StPO) werden Staatsanwaltschaft und Polizei gleichermaßen verpflichtet, strafbaren Handlungen nachzugehen und den Sachverhalt zu ermitteln. Die §§ 152 II und 160 I StPO regeln den Auftrag der Staatsanwaltschaft, § 163 I den der Polizei. Beide Behörden unterliegen bei der Aufgabenerfüllung im Ermittlungsverfahren dem Legalitätsprinzip; sie sind demzufolge verpflichtet, immer dann, wenn sie von

einer strafbaren Handlung Kenntnis erlangen, "den Sachverhalt zu erforschen" (§§ 160 I StPO), "die zur Belastung", aber "auch die zur Entlastung dienenden Umstände zu ermitteln" (§ 160 II StPO) und alle Maßnahmen zu treffen, "um die Verdunkelung der Sache zu verhüten" (§ 163 I StPO). Die Ermittlung von Straftaten ist Teil staatlicher Strafverfolgung. Erhärtet sich der Tatverdacht im Laufe des Ermittlungsverfahrens, so schließt sich i.d.R. das gerichtliche Hauptverfahren, gegebenenfalls auch die Strafvollstreckung an (z. Überblick s.Rüping 1983 a; Solbach 1981; Ullrich 1961).

Die Ermittlung von Straftaten stellt sich als eine verhältnismäßig komplexe und im einzelnen rechtsförmlich nur sehr begrenzt programmierte Aufgabe dar. Die Aufklärung eines mutmaßlichen Deliktes heißt zunächst, den zugrundeliegenden Sachverhalt und die Tatumstände zu rekonstruieren, mögliche Beweise zu erheben, den oder die Täter zu ermitteln und die persönlichen und sozialen Hintergründe aufzuhellen. Um eine Strafverfolgung überhaupt zu ermöglichen, müssen Beweise sichergestellt und vor Vernichtung oder Verdunkelung bewahrt werden, muß gegebenenfalls auch verhindert werden, daß sich der Tatverdächtige einer Verfolgung entziehen kann. Bei allen hierzu erforderlichen Maßnahmen sind keineswegs alle Mittel recht: manche sind z.B. an bestimmte Vorbehalte, wie etwa richterliche Zustimmung gebunden, andere sind grundsätzlich verboten.

Die Ermittlung von Straftaten ist immer eine Gratwanderung zwischen der Aufklärung von Sachverhalten und ihrer rechtlichen Bewertung. Aufklärungsbedürftig ist immer nur das, was strafrechtlich relevant ist, was also die rechtliche Bewertung der Tat und die Bestimmung der strafrechtlichen Folgen für den Täter ermöglicht. Rechtlich bewertbar ist umgekehrt auch nur das, was sachlich-inhaltlich aufgeklärt und ermittelt worden ist.

Die Durchführung von Ermittlungsverfahren setzt überdies die Verwaltung der Verfahren und der erhobenen Informationen voraus. Die Aufklärungsarbeit muß belegbar sein; die gewonnenen Informationen sind für das mögliche Verfahren vor Gericht bereitzuhalten. Die Verfahrensergebnisse müssen wie die im Verfahren gewonnenen zentralen Informationen für mögliche spätere Rückgriffe verfügbar sein, für ein nachfolgendes oder neues Verfahren gegen den gleichen Tatverdächtigen, um die Verfolgung anderer z.B. zivilrechtlicher Ansprüche zu ermöglichen oder um das Vorgehen in anderen Fällen anleiten zu können.

Das Legalitätsprinzip bedeutet für Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Ermittlung von Straftaten zwar zunächst einen unmittelbaren Handlungszwang und stellt insoweit eine typische Form der Konditionalprogrammierung dar. Daraus folgt im strengen Sinne aber nur, daß etwas sehr allgemein bestimmtes zu tun ist: Die Behörden sind verpflichtet, dem

Verdacht auf eine strafbare Handlung nachzugehen, ihn soweit wie möglich aufzuklären und das weitere strafrechtliche Verfahren in Gang zu setzen. Die Steuerung aller anderen Schritte ist in hohem Maße das Resultat interpretativer Ausfüllung oft wenig konkreter und auslegungsbedürftiger Rechtsbegriffe sowie von Ermessensentscheidungen.

Am genauesten sind die Straftatbestände selbst rechtlich definiert. Alle verfolgbaren Delikte sind enumerativ im Strafgesetzbuch (StGB) und in zahlreichen anderen Regelwerken wie etwa den Steuergesetzen aufgeführt. Es bedarf gleichwohl erheblicher Subsumtionsleistungen, um die ermittelten Sachverhalte strafrechtlich zu würdigen. Aus der strafrechtlichen Bewertung eines Sachverhaltes bzw. Tatverdachtetes folgt aber kaum, welche Maßnahmen getroffen werden müssen, um das mutmaßliche Delikt und seine Hintergründe aufzuklären und den oder die Tatverdächtigen festzustellen. Auch mit welchem Aufwand die Aufklärung und die Strafverfolgung im einzelnen Fall zu betreiben ist, läßt sich aus der einzelnen Straftat und ihrer strafrechtlichen Bewertung nicht ableiten.

Die Strafprozeßordnung und niederrangigere Rechtsnormen, wie die für die Staatsanwaltschaft geltenden "Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren" (RiStBV) oder vergleichbare polizeiliche Vorschriften, legen nur im begrenzten Umfang die Ermittlungshandlungen und Instrumente fest. Es wird zwar ein Spektrum an Maßnahmen z.T. auch im Hinblick auf die Verfolgung bestimmter Delikte angesprochen; dies stellt aber keine abschließende Regelung dar. Es ist meist nur festgelegt, was in bestimmten Fällen getan werden kann oder nicht vollzogen werden darf, wo also bestimmte Möglichkeiten aber auch Grenzen und Restriktionen des Handelns liegen.

Auch in zeitlicher Hinsicht gibt es nur in begrenztem Umfang gesetzlich genau festgelegte Fristen und Terminierungen. Die stärkste Bindungswirkung entfalten noch Verjährungsfristen für die einzelnen Delikte oder zeitliche Begrenzungen bei der Durchführung bestimmter Maßnahmen, z.B. für die Festnahme von Personen (s. z.B. § 128 StPO). Im allgemeinen wird die zeitliche Dimension des Verfahrens aber nur durch relativ generell gefaßte Normen geregelt. Grundsätzlich gilt, daß Ermittlungsverfahren so zügig wie möglich durchzuführen sind. Die Polizei wird in der Strafprozeßordnung ausdrücklich dazu verpflichtet, "alle keinen Aufschub gestattenden Anordnungen zu treffen, um die Verdunkelung der Sache zu verhüten" (§ 163 I StPO). Von den Staatsanwälten wird gefordert, mehrere Ermittlungshandlungen in einem Fall möglichst gleichzeitig zu führen (Nr. 5 II RiStBV). Weiterhin verlangen das Rechtsstaatsgebot sowie der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit einen Beschuldigten nur so lange wie unbedingt notwendig einem nicht rechtsgültig bewiesenen Verdacht oder etwa einer

Inhaftierung auszusetzen (vgl. z.B. § 121 StPO; s. weiterhin z.B. Rüping 1983 a: 68 ff; Ernesti 1982: 253).

Das strafrechtliche Ermittlungsverfahren hat damit bei weitem nicht die rechtliche Durchnormierung erfahren wie andere öffentliche Aufgabenbereiche. Weder in sachlicher noch in sozialer oder zeitlicher Hinsicht bedeutet die Geltung des Legalitätsprinzips eine präzise Festlegung der einzelnen Aufgaben und Schritte. Es ergibt sich in hohem Maße aus der Aufgabenstellung, daß der Ablauf des Ermittlungsverfahrens und die einzelnen rechtlichen wie sachlich-inhaltlichen Schritte nicht in der Formel eines weitgehend gleichbleibenden Schemas erfassbar sind, wie das bei zahlreichen anderen Verwaltungsaufgaben möglich ist. Zu unterschiedlich ist das, was im Einzelfall zu tun ist. Viele Entscheidungen hinsichtlich des weiteren Vorgehens ergeben sich erst aus der konkreten Situation.

Ob und zu welchem Zeitpunkt Zeugen ausfindig gemacht und vernommen werden müssen, Fingerabdrücke oder Tatwaffen zu suchen sind, die eigenen Sachverhaltsermittlungen ausreichende Klärung versprechen oder die Einschaltung externer Kapazitäten notwendig ist, ob Akten analysiert und Karteien durchforstet werden müssen: All dies ist im einzelnen nicht vorherbestimmbar. Die rechtlichen Prüfungen des Sachverhaltes lassen sich im vorhinein nicht besser festlegen. Die erlassenen rechtlichen Regelungen haben deshalb auch eher die Funktion, gewisse Rahmenbedingungen, beispielsweise den Anspruch auf rechtliches Gehör für den Beschuldigten, zu gewährleisten oder Möglichkeiten rechtlich abzusichern, die Flucht eines Beschuldigten durch seine Inhaftierung zu verhindern, als die Ermittlungshandlungen im einzelnen konkret zu steuern.

Eine sehr viel genauere Regelung haben die verfahrenstechnischen Abläufe und rechtsförmlichen Prozesse gefunden. Jeder Verdacht einer strafbaren Handlung muß irgendeine rekonstruierbare Spur bei den Strafverfolgungsbehörden hinterlassen. So sind das verwaltungstechnische Arbeitsverfahren der Staatsanwaltschaft oder die formale Behandlung der zutage geförderten Informationen, Beweisstücke und festzuhaltenden Entscheidungen sehr präzise geregelt. Das Bundeszentralregistergesetz bestimmt genau, welche zur strafrechtlichen Beurteilung der Vergangenheit von Delinquenten relevanten Informationen in das Register eingetragen werden müssen. In der Aktenordnung (AktO) und ihren preußischen Zusatzbestimmungen (PrZB) ist präzise festgelegt, wie die Staatsanwaltschaft mit Akten umzugehen hat und welche vor allem formale Informationen, wie z.B. Termine, Fristen oder Aktenzeichen in welcher Form, festzuhalten sind. Richtlinien für die Führung "kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen" regeln in ähnlicher Weise verschiedene Aspekte der Registrierung von Daten durch die Kriminalpolizei.

Wo die Schritte zur Aufgabenerledigung im einzelnen nicht im voraus festzulegen und genau zu definieren sind, müssen andere Steuerungsinstrumente zum Zuge kommen. Um dem gesetzlichen Auftrag genüge zu tun, sind Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaft entscheidend auf die qualifikatorischen Kompetenzen der Positionsinhaber angewiesen. Von besonderer Bedeutung sind die in der Ausbildung und in langjähriger Arbeits- und Behörden Erfahrung erworbenen Fähigkeiten, etwa Sachverhalte unter Rechtsnormen subsumieren und Beweise würdigen zu können, das Wissen um bestimmte Zusammenhänge wie auch die Kompetenz zur Befragung von Zeugen und Tatverdächtigen. Die hieraus abgeleiteten Entscheidungsprämissen strukturieren weitgehend das tatsächliche Vorgehen und steuern die einzelnen Maßnahmen und Entscheidungen. Ohne das Vertrauen darauf, daß die Bediensteten von Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaft solche Qualifikationen, aber auch ein hohes Maß an generalistischen Kompetenzen und an Alltagswissen aktualisieren können, wäre die Durchführung von Ermittlungsverfahren allein aufgrund der Festlegungen in den Rechtsbestimmungen hoffnungslos unterdeterminiert.

Prägend und steuernd für die Ermittlungshandlungen wirken aber auch die organisatorisch wie infrastrukturell bereitgestellten Arbeits-, Untersuchungs- und Analysemethoden sowie zahlreiche, in langjähriger Behördentradition herausgebildete Arbeitsroutinen. Hierzu zählen auch rechtlich kaum irgendwo fixierte (z.T. auch contra legem praktizierte) Kosten-Nutzen-Kalküle, die für die Aufklärung bestimmter Straftaten einen hohen Ressourceneinsatz, für andere nur die Mobilisierung sehr begrenzter Kapazitäten sinnvoll erscheinen lassen (vgl. Backes 1985; Rüping 1983 a: 93 ff; Schultz/Leppin 1981: 529 ff).

Trotz aller konkreten Vollzugshandlungen, wie die Besichtigung des Tatorts, die Beschlagnahme von Materialien, die Durchführung von Verhören oder die Anwendung körperlicher Zwangsmaßnahmen, bedeuten Ermittlungsarbeit und Vorbereitung des Gerichtsverfahrens vor allem Informationsverarbeitung im weitesten Sinne. Von besonderer Bedeutung ist die Informationserschließung. Aufklären heißt ja zunächst nichts anderes als Informationen in tatsächlicher Hinsicht aufzufindig zu machen und aufzubereiten sowie sachlich-inhaltlich und rechtlich zu bewerten. Hierzu bedarf es nicht zuletzt des Rückgriffs auf Informationen aus der Vergangenheit über ähnliche Fälle oder dieselben bzw. vergleichbare Täter, aber auch des Wissens um rechtliche Regelungen und ihre möglichen Bewertungen und Auslegungen, um Rekonstruktionen, Einschätzungen oder Prognosen möglich zu machen. Genau hierauf beziehen sich auch zahlreiche, vor allem verwaltungstechnische, oben bereits erwähnte Vorschriften, die die Vorhaltung und Dokumentation bestimmter Informationen regeln.

Tab. 2: Bekanntgewordene Straftaten nach Art der Delikte 1983¹

Straftat (§§ des StGB)	bekanntgewordene Straftaten		
	Anzahl	Anteil ²	davon auf- geklärt
Mord, Totschlag (211-213,216)	2.730	0,06%	95,1%
Gefährliche u. schwere Körper- verletzung (223a-225,227,229)	66.057	1,5%	84,9%
Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung (174-184c)	42.605	0,9%	66,8%
Raub und Erpressung (249-252, 255,316a)	29.561	0,7%	49,8%
Unterschlagung (246,247,248a)	45.353	1,0%	80,7%
Betrug und Untreue (263-265b, 266)	345.846	8,0%	94,7%
Einfacher und schwerer Dieb- stahl (242-244,247,248a-c)	2.642.608	60,8%	30,6%

¹ Auswahl an Straftaten in der Bundesrepublik Deutschland (Polizeiliche Kriminalstatistik); Gesamtzahl der bekanntgewordenen Straftaten 1983: 4.345.107

² Anteil an der Gesamtzahl aller bekanntgewordenen Straftaten

Quelle: Statistisches Jahrbuch 1985: 340; z.T. eigene Berechnungen

So spektakulär einzelne Straftaten wie ein Mord oder eine Entführung sich darstellen, wie komplex einzelne Delikte etwa aus dem Bereich der Wirtschaftskriminalität auch sein mögen, sie sind nicht die typischen Straftaten. Die kleinen und mittleren Straftaten, allen voran die Diebstähle jedweder Art (s. Tab. 2: 100), stellen die Masse der Delikte. Von größerer quantitativer Bedeutung sind daneben die zu den Komplexen Betrug und Untreue zählenden Straftaten. Alle anderen Deliktarten machen jeweils kaum mehr 1% aller Straftaten aus. Die Zahl der bekanntgewordenen Tötungsdelikte liegt unterhalb des einstelligen Promillebereichs.

Die von der Polizei geführte Kriminalstatistik weist seit den 50er Jahren deutliche Steigerungsraten für die Zahl der Delikte aus (s. Tab. 3: 101). Die Entwicklung ist zwar nicht in allen Jahren ganz kontinuierlich verlaufen, der Trend weist aber eindeutig nach oben. Die starke Ausweitung wird vor allem durch den deutlichen Anstieg bei den registrierten Formen des Diebstahls, den Verkehrsdelikten, den Tatbeständen der Körperverletzung, des Betruges und der Untreue sowie von Rauschgiftdelikten

verursacht. Bei anderen Straftaten, wie z.B. Delikten gegen die sexuelle Selbstbestimmung, ist hingegen ein relativer Rückgang zu verzeichnen. Quantitativ wenig verändert haben sich Tötungsdelikte (s. im einzelnen Busch u.a. 1985: 262 ff; Straffälligkeit 1979). Die Aufklärungsquote ist seit den 50er Jahren parallel zum Anstieg der aktenkundig gewordenen Straftaten kontinuierlich zurückgegangen. Seit der ersten Hälfte der 70er Jahre hat sich dieser Prozeß jedoch deutlich verlangsamt. In den letzten Jahren stagniert die Aufklärungsquote. Vor allem der hohe Anteil nicht aufgeklärter Diebstähle (s. Tab. 2: 100) spielt beim generellen Rückgang der Aufklärungsquote eine wesentliche Rolle.

Tab. 3: Bekanntgewordene Straftaten 1954 - 1983¹

Jahr	bekanntgewordene Straftaten		
	Mio.	1958 = 100	davon aufgeklärt
1954	1,504	87	73,4%
1958	1,726	100	66,1%
1963	1,678	97	55,5%
1968	2,158	125	51,8%
1970	2,413	139	48,3%
1974	2,741	159	45,6%
1978	3,380	195	44,6%
1983	4,345	251	45,1%

¹ Nach der polizeilichen Kriminalstatistik; ohne Vergehen im Straßenverkehr

Quelle: Statistische Jahrbücher 1960 ff; z.T. eigene Berechnungen

4.1.2 Aufgaben- und Rollenverteilung von Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei: Die rechtlichen Regelungen

Staatsanwaltschaft und Polizei sind nach den Vorschriften der Strafprozeßordnung gleichermaßen aufgefordert, für die Aufklärung von Straftaten zu sorgen. Ihre Rollen sind jedoch nicht in jeder Hinsicht gleich (s. zum Überblick: Rüping 1983 b; Ringwald 1984: 48 ff; Habel 1982: 37 ff; Schultz/Leppin 1981). Das Muster der Rollen- und Aufgabenverteilung zwischen beiden Behörden läßt sich bezüglich der Leitung und Steuerung des Ermittlungsverfahrens auf etwa folgenden Generalnenner bringen: Die Staatsanwaltschaft gilt als der sogenannte "Herr des Ermittlungsverfahrens", die Polizei als ihr mehr oder weniger selbständig operierender Mandatar (so Rüping 1983 a: 35; Ernesti 1983: 60 f; Solbach 1981: 120; Habel 1982: 47).

In staatsanwaltschaftlicher bzw. strafjustitieller Interpretation liegt die Betonung, was die Rolle der Polizei betrifft, eher auf dem "weniger", in polizeilicher Perspektive eher auf dem "mehr". Während die Justiz die Polizei vor allem als vom Gesetz bestimmten Auftragnehmer der Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren sieht, deren Handlungen insoweit auch staatsanwaltschaftlicher Fachaufsicht unterliegen, und für die die Staatsanwaltschaft im Rahmen der Strafverfolgung die Verantwortung zu tragen hat (so Ringwald 1984: 49 f; Rüping 1983 a: 35), werden von anderer, vor allem der Polizei näher stehender Seite die eigenständigen und originären Kompetenzen der Polizei bei der Aufklärung von Straftaten hervorgehoben (zur Diskussion s. Habel 1982: 41 f; Rüping 1983 b).

Solche Divergenzen in der Beurteilung der Rechtslage finden ihre Basis in z.T. unklaren Formulierungen der entsprechenden Bestimmungen der StPO. Diese Differenzen können und brauchen hier nicht entschieden zu werden: Klar ist, daß die Staatsanwaltschaft nach den rechtlichen Bestimmungen die Ermittlungen im Grundsatz zu leiten und ihren Fortgang zu bestimmen hat und daß sie darüber hinaus der Polizei und insbesondere den als Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft eingestuftem Dienstgraden¹ dieser Behörde Weisungen erteilen kann (s. § 152 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG); Rüping 1983 a: 35; Habel 1982: 52 ff). Weiterhin kann nur die Staatsanwaltschaft eine Reihe von Maßnahmen im Ermittlungsverfahren veranlassen bzw. durchführen, beispielsweise einen Haftbefehl beantragen oder darüber befinden, das Verfahren abzuschließen (s. §§ 125 I 169 a ff StPO). Schließlich vertritt auch allein die Staatsanwaltschaft die Anklage im gerichtlichen Hauptverfahren. Die Polizei ist hingegen verpflichtet, der Staatsanwaltschaft alle eigenen Ermittlungssachen vorzulegen (s. §§ 162 f StPO). Sie hat daneben aber das sogenannte "Recht des ersten Zugriffs",

mit anderen Worten, Recht und Verpflichtung, alle unaufschiebbaren Entscheidungen zu treffen und Maßnahmen zu einzuleiten, um eine Verdunkelung der Straftat zu verhüten (s. § 163 I StPO)².

Die rechtlichen Bestimmungen zur Rollen- und Aufgabenverteilung zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft konzentrieren sich auf eine Differenzierung in vertikaler Richtung, also hinsichtlich der Leitungsbefugnisse und Rechenschaftsverpflichtungen. In horizontaler Perspektive haben beide Behörden hingegen mehr oder weniger den gleichen Auftrag. Sie sind den rechtlichen Bestimmungen zufolge aufgefordert, den Tatort zu besichtigen, Zeugen und Beschuldigte zu vernehmen oder Beweise zu sichern, also zusammengefaßt den Sachverhalt aufzuklären (vgl. für die Staatsanwaltschaft: Nr. 3 RiStBV). Eine z.B. nach funktionalen Gesichtspunkten strukturierte Arbeitsteilung, etwa dergestalt, daß bestimmte Ermittlungshandlungen von der Staatsanwaltschaft, andere hingegen von der Polizei zu erledigen wären, findet keine unmittelbare Grundlage in den rechtlichen Bestimmungen. Beiden Behörden sind de jure auf horizontaler Ebene weitgehend die gleichen Aufgaben übertragen.

4.1.3 Die Staatsanwaltschaft

4.1.3.1 Die Ermittlung von Straftaten und andere behördliche Aufgaben

Die Aufgaben der Staatsanwaltschaft liegen ganz überwiegend im Bereich der Strafverfolgung. Sie beschränken sich allerdings nicht auf die Aufklärung von Straftaten, genauso wenig wie die Strafverfolgung, was die Justiz betrifft, allein auf den Schultern der Staatsanwaltschaft ruht. Die Aufgaben, die die einzelnen Justizbehörden, also in erster Linie die Strafgerichte, die Vollzugsanstalten und eben die Staatsanwaltschaften, in den einzelnen strafprozessualen Verfahren zu erfüllen haben, sind gesetzlich ziemlich genau definiert. Die Staatsanwaltschaft ist in der einen oder anderen Form an allen Verfahren beteiligt.

Die Durchführung der Ermittlungsarbeiten ist innerhalb der Strafjustiz in erster Linie der Staatsanwaltschaft überantwortet worden. Im anschließenden gerichtlichen Hauptverfahren übernimmt sie die Rolle der Anklage, hat also die Ergebnisse des Ermittlungsverfahrens und die von ihr ins Auge gefaßten strafrechtlichen Folgen zu vertreten. Bei der Strafvollstreckung ist die Staatsanwaltschaft i.d.R. die zuständige Vollstreckungsbehörde. Ihr obliegt damit auch die Aufsicht über den Strafvollzug (z. Überblick s. Solbach 1981; Kunigk 1983).

Das Schwergewicht staatsanwaltschaftlicher Arbeit liegt recht eindeutig auf der Durchführung von Ermittlungsverfahren. Allein in quantitativer

Hinsicht übersteigen die hier anfallenden Aufgaben die der anderen Bereiche. In vier von fünf Fällen enden die Maßnahmen der Strafverfolgung mit der von der Staatsanwaltschaft in der einen oder andern Form verfügten Einstellung der Ermittlungen (s. Rieß 1982 a: 210). Die im Ermittlungsverfahren anfallenden Aufgaben unterscheiden sich, vor allem ihrem Anforderungsprofil nach, nicht unwesentlich von denen in den anderen Verfahren. Während dort die rechtlichen Dimensionen, also etwa Rechtsexegese und Sachverhaltssubsumtion, zu überwiegen scheinen, kommt es beim Ermittlungsverfahren mindestens in gleichem Maße auf die Aufklärung des Sachverhaltes an. Was hier nicht aufgeklärt worden ist, läßt sich später nur unter schwierigeren Bedingungen nachholen, sofern es nicht überhaupt zu spät ist.

Die Staatsanwaltschaft hat im Ermittlungsverfahren selbst, aber auch in der Kombination von Ermittlungsverfahren und den sich daran anschließenden Prozessen, ohne Zweifel eine komplizierte und schwierige Doppelaufgabe zugewiesen bekommen. In ihrer "Zweispurigkeit" aus praktischer Ermittlungsarbeit und Rechtsverwirklichung vereinen sich eher "polizeiliche" und eher "richterliche" Funktionen, d.h. Aufgaben, die sonst zwei getrennten Behörden überantwortet sind (s. Blankenburg/Sessar/Steffen 1978: 93 f).

4.1.3.2 Organisation und technisch-wissenschaftliche Kapazitäten

Obwohl die Justizbehörden im allgemeinen wie die Staatsanwaltschaften im besonderen überwiegend Landesbehörden sind, ist der grundsätzliche organisatorische Aufbau doch im Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) bundeseinheitlich geregelt. Der behördliche Aufbau der Staatsanwaltschaft entspricht in vieler Hinsicht den Organisationsstrukturen der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Die Staatsanwaltschaften, als untere Behörden, sind räumlich und zuständigkeitsmäßig den Landgerichten (und Amtsgerichten) ihres Bezirkes zugeordnet, die Generalstaatsanwaltschaften den Oberlandesgerichten, der Generalbundesanwalt, als einzige staatsanwaltschaftliche Behörde des Bundes, dem Bundesgerichtshof (s. §§ 141 ff GVG; Rüping 1983 a: 30 ff; Kerbel 1974: 76 ff). In vertikaler, hierarchischer Perspektive besteht zwischen der obersten staatsanwaltschaftlichen Behörde, dem Generalbundesanwalt, und der mittleren und unteren Ebene, also den Generalstaatsanwaltschaften und Staatsanwaltschaften, nur eine schwache Leitungsbeziehung. Oberste staatsanwaltschaftliche Behörde ist in den einzelnen Ländern das jeweilige Justizministerium.

Soweit es um Verwaltungsangelegenheiten geht, unterscheidet sich die hierarchische Struktur der staatsanwaltschaftlichen Behörden nur wenig von der sonstiger Verwaltungszeige (s. Rüping 1983 a: 30 ff u. 76 ff).

Bei den eigentlichen Aufgaben der Strafverfolgung sind die hierarchischen Abhängigkeitsverhältnisse und Weisungsbeziehungen hingegen deutlich schwächer ausgeprägt. Die für mehrstufige Verwaltungszweige übliche vertikale Funktionsdifferenzierung zwischen den verschiedenen Ebenen in Leitungs-, Kontroll- und Vollzugsinstanz ist insoweit nicht ohne weiteres auf die staatsanwaltschaftlichen Behörden übertragbar.

Die Aufgabenverteilung in diesem Behördenzweig entspricht weitgehend der Aufgabenverteilung zwischen den Gerichten; das bedeutet vor allem die Trennung in Tatsachenverfahren - bei den Staatsanwaltschaften - und Rechtsmittelverfahren - bei den Generalstaatsanwaltschaften und dem Generalbundesanwalt. Den beiden letztgenannten Ebenen sind nur verhältnismäßig wenige erstinstanzliche Aufgaben, vor allem Staatsschutzsachen, Fälle wie Völkermord und ähnliche Deliktarten, zugewiesen worden (s. im einzelnen §§ 142 a f GVG).

Auf der unteren Ebene sind die Staatsanwaltschaften für die Verfolgung beinahe aller in ihrem Landgerichtsbezirk sich ereignenden Delikte zuständig. Nur für wenige Deliktgruppen gibt es übergreifende spezielle Zuständigkeiten einzelner Behörden. In erster Linie ist hier die Wirtschaftskriminalität zu nennen. Diese Delikte werden bei bedeutenderen und schwierigeren Fällen von sogenannten Schwerpunktstaatsanwaltschaften jeweils für den Bereich mehrerer Landgerichtsbezirke bearbeitet (s. Berckhauer 1977 b: 85 ff). Darüber hinaus gibt es kaum weitere aufgabenbezogene funktionale Spezialisierungen und Zentralisierungen im Behördenaufbau. Die relativ schwach ausgeprägte Zentralisierung wird auch daran deutlich, daß von den rund 13.800 im Jahre 1984 bei staatsanwaltschaftlichen Behörden beschäftigten Personen nur etwa 1.100 auf die mittlere und obere Ebene entfielen (s. Strafgerichte 1985; Bundeshaushaltsplan 1984).

In der Bundesrepublik gibt es neben dem Generalbundesanwalt 19 Generalstaatsanwaltschaften und 93 Staatsanwaltschaften. Die Mehrzahl der Staatsanwaltschaften verfügte 1970 über etwa 15 - 30 Staats- und Amtsanwälte,³ wobei die kleinste Behörde lediglich 4, die größte aber über 150 Ermittlungssachbearbeiter und Anklagevertreter zählte (s. Blankenburg/Sessar/Steffen 1978: 25 ff).

Die einzelnen Staatsanwaltschaften gliedern sich vertikal in drei, größere Behörden auch in vier Ebenen. Die eigentliche Sachbearbeitung erfolgt auf der untersten Ebene in den Dezernaten mit je einem Staats- bzw. Amtsanwalt als "Leiter" eines Teams, das in der Regel aus einem weiteren Sachbearbeiter - einem Rechtspfleger - und einer Assistentkraft, dem sogenannten Geschäftsstellenverwalter besteht. Die Abteilungs- und gegebenenfalls Hauptabteilungsleiter sowie der Behördenchef haben mit zunehmender Hierarchieebene, wie in anderen Behörden auch, weniger

Sachbearbeitungs-, stattdessen verstärkt Leitungsfunktionen auszufüllen (s. im einzelnen z.B. für Nordrhein-Westfalen: Anordnung über Organisation 1975; als Überblick s. Solbach 1981: 119 ff; Kunigk 1983).

Die behördeninterne Spezialisierung in der Sachbearbeitung ist nicht besonders ausgeprägt. Eine vorrangig am Anfangsbuchstaben der Beschuldigten orientierte Zuweisung von Verfahren und Fällen an die einzelnen Dezernenten reflektiert als Arbeitsteilungsmuster vor allem eine Orientierung an der quantitativen Seite der Verfahrensbewältigung. Nur einige Deliktgruppen, wie etwa Kapitalverbrechen, also vor allem Tötungsdelikte, werden in speziellen Dezernaten bearbeitet. Am prägnantesten erscheint die sachlich-inhaltlich ausgerichtete Arbeitsteilung zwischen Amtsanwälten, die vor allem für die Bearbeitung der kleineren Kriminalität zuständig sind, Rechtspflegern, denen die Aufgabe, vor allem die Erledigung von Strafvollstreckungsaufgaben zu besorgen, obliegt, und Staatsanwälten, die sich vorrangig um die Delikte im Bereich mittlerer und schwererer Kriminalität kümmern. Organisatorische Vorkehrungen für eine Anpassung an unterschiedlich umfangreiche oder besonders komplizierte Fälle, wie z.B. durch eine befristete Freistellung der Sachbearbeiter von anderen Aufgaben oder durch die Einrichtung von Springern, gibt es nur in begrenztem Umfang (s. z.B. Blankenburg/Sessar/Steffen 1978: 94; Rüping 1983 a: 63; vgl. auch Rechtspflegergesetz; für Nordrhein-Westfalen: Anordnung über die Entlastung 1976).

Der Grad interner Spezialisierung variiert allerdings mit der Größe der einzelnen Staatsanwaltschaften. In größeren Behörden finden sich weitere funktionale Arbeitsteilungsmuster. Diese orientieren sich vor allem an bestimmten Deliktarten, z.T. aber auch an Teilaufgaben im Rahmen des Ermittlungsverfahrens wie etwa die Durchführung von Fahndungsmaßnahmen (s. Blankenburg/Sessar/Steffen 1978: 92 ff u. 272 ff; Kuhlmann 1976: 265 ff.; Besondere Fahndungsdezernate 1980; Rüping 1983b: 911 ff; für Nordrhein-Westfalen: Anordnung über die Organisation 1975).

Die staatsanwaltschaftlichen Sachbearbeiter, allen voran die Staats- und Amtsanwälte, verfügen formal nicht über die Unabhängigkeit eines Richters. Sie unterliegen im Grundsatz behördeninternen wie auch übergreifenden Weisungen, deren Reichweite allerdings nicht ganz unumstritten ist (vgl. Grenzen des Weisungsrechts 1985). Dies ist auch eine Folge der nicht ganz klaren Einordnung der Staatsanwaltschaft zwischen Zweiter und Dritter Gewalt. Würde man versuchen, einen Staatsanwalt auf einem Kontinuum zwischen richterlicher Unabhängigkeit und der Gebundenheit eines Verwaltungsbeamten zu verorten, dann müßte man ihn wohl sehr viel mehr der Position des Richters zuordnen (s. z.B. Solbach 1981: 120 f; Neuberger 1968: 10 ff; Geisler 1981: 1111 f u. 1127 ff; Kerbel 1974: 87 ff).

Ausgeprägter und differenzierter ist die Arbeitsteilung im verfahrenstechnischen Bereich. Damit korrespondiert auch die schon erwähnte dezierte rechtliche Steuerung dieses Teils staatsanwaltschaftlicher Tätigkeit. Die Hilfs- und Assistenzfunktionen für Büroarbeiten, also z.B. die Registratur- und Terminierungsarbeiten, die Kontrolle des Aktenverkehrs oder die Fertigung kleinerer Schriftstücke, sind, grundsätzlich und strikt von der Sachbearbeitung getrennt, den sogenannten Geschäftsstellen zur Bearbeitung zugewiesen. Weitere Spezialaufgaben übernehmen je nach Größe der Behörde etwa die Kanzlei für größere Schreibearbeiten, eine Verbindungsstelle zum Bundeszentralregister oder die Kostenstelle (s. Reichelt u.a. 1983: 17 ff; Kunigk 1983; für Nordrhein-Westfalen: Geschäftsstellenordnung 1980).

Als quasi gemeinsame, jedoch finanziell und institutionell vom Bund getragene Einrichtung aller staatsanwaltschaftlichen Behörden im Bereich der Verfahrens- und Informationsverwaltung fungiert das gerade erwähnte Bundeszentralregister in Berlin. Das Bundeszentralregister hat nicht ausschließlich, aber doch in erster Linie die Funktion eines zentralen personenbezogenen Informationsnachweises über alle in der Bundesrepublik oder gegen Deutsche verhängten strafrechtlichen Sanktionen (s. Rebmann 1983: 1514 ff).

Von den genannten büromäßigen Hilfsfunktionen einmal abgesehen, bestehen weder bei den einzelnen Staatsanwaltschaften noch auf übergeordneter Ebene nennenswerte organisatorische Kapazitäten, die neben der eigentlichen vorgangsorientierten Sachbearbeitung Spezialaufgaben übernehmen könnten. Eine gewisse Bedeutung hat allein die Gerichtshilfe. Die Gerichtshilfe ist eine den Staatsanwaltschaften bei den Landgerichten angegliederte Stelle, die im Auftrag des jeweils für einen bestimmten Fall zuständigen Staatsanwaltes vor allem das personale und soziale Umfeld des potentiellen Straftäters aufklären soll. Neben den in den Schwerpunktstaatsanwaltschaften für Wirtschaftskriminalität eingesetzten Wirtschaftsreferenten und -sachbearbeitern stellen die Gerichtshelfer überdies die einzigen allein der Staatsanwaltschaft unterstehenden Ermittlungsbeamten dar (s. Kuhlmann 1977: 270).

Die Staatsanwaltschaft verfügt selbst kaum über nennenswerte eigene wissenschaftliche oder wissenschaftlich-technische Forschungs- und Analysekapazitäten zur Unterstützung der behördlichen Auftrags erledigung (s. Busch u.a 1985: 171 f; Hühnerschulte 1968: 29; Kriminologische Zentralstelle 1985). Sie ist im Bereich der Strafrechtswissenschaften, der Kriminologie oder der Kriminalwissenschaften, um nur einige Beispiele zu nennen, im wesentlichen auf die Vorleistungen und die Inanspruchnahme externer Kompetenzen angewiesen. Das sind vor allem die Hochschulen und

einige juristische Forschungsinstitute wie die 1986 neu eingerichtete Kriminologische Zentralstelle von Bund und Ländern. Daneben spielt die Vergabe von Gutachten im Rahmen der Durchführung von Ermittlungsverfahren eine wesentliche Rolle (zur Problematik der Gutachtenvergabe s. Günther 1973: 37 f).

Auch die sonstigen technischen und infrastrukturellen Ressourcen sind vergleichsweise knapp bemessen. Dies beginnt beim behördeneigenen Fuhrpark und reicht über die Versorgung mit aktueller Literatur bis zur räumlichen Unterbringung der einzelnen Behörden (vgl. z.B. Habel 1982: 67 f; Leitlinien 1979: 11). So ist z.B. ein Staatsanwalt, der im Rahmen seiner Ermittlungstätigkeiten räumlich mobil sein will oder muß, normalerweise darauf angewiesen, entweder auf seinen Privatwagen zurückzugreifen oder die öffentlichen Verkehrsmittel zu nutzen. Seine Behörde kann ihm im Regelfall hierfür kein eigenes Dienstfahrzeug zur Verfügung stellen (s. Sontheimer 1985: 34).

4.1.3.3 Personal und Arbeitsbelastung

Staatsanwälte fungieren als die zentralen behördlichen Sachbearbeiter und nehmen überdies sämtliche Leitungspositionen ein. Sie sind ihrer Formalqualifikation nach Volljuristen. Gefordert ist also ein Jurastudium und eine sich daran anschließende Referendarzeit bei verschiedenen Justiz- und Verwaltungsbehörden. Eine von amtswegen betriebene und auf die spezifischen Belange der Ermittlung von Straftaten abgestimmte berufliche Weiterqualifikation gibt es vor allem für die Gebiete, in denen die Staatsanwaltschaften inhaltliche Arbeitsschwerpunkte gebildet haben. Dies betrifft vor allem die Sachgebiete, für die Schwerpunktstaatsanwaltschaften eingerichtet worden sind. Hier gibt es auch Sachbearbeiterpositionen, die ein anderes Qualifikationsprofil aufweisen, in erster Linie die Wirtschaftsreferenten mit einem wirtschaftswissenschaftlichem Studium als formalem Ausbildungshintergrund und die Wirtschaftssachbearbeiter, die üblicherweise Buchhalter sind. Daneben werden Staatsanwälte zeitlich befristet an die Kriminalpolizei abgeordnet, um sich mit den dortigen Arbeitsmethoden vertraut zu machen (s. Hühnerschulte 1968: 32).

Amtsanwälte und Rechtspfleger sind Absolventen einer Fachhochschule für Rechtspflege; sie sind ebenso wie die Staatsanwälte vor allem rechtlich ausgebildet. Die anderen Bediensteten wie die Geschäftsstellenverwalter haben entweder justizinterne formale Ausbildungsgänge durchlaufen oder sind - wie viele Kanzleimitarbeiter - angelernte Kräfte (vgl. §§ 122 u. 5 - 7 Deutsches Richtergesetz; § 2 Rechtspflegergesetz; § 153 GVG; Schütte 1982; Günther 1973: 36 ff). Die den Staatsanwaltschaften in der Gerichtshilfe angegliederten Gerichtshelfer sind in erster Linie Sozial-

arbeiter oder -pädagogen mit Fachhochschulabschluß (vgl. für Nordrhein-Westfalen: Anordnung über die Aufgaben 1979).

In den staatsanwaltschaftlichen Behörden waren zu Beginn der 80er Jahre rund 13.800 Personen beschäftigt (s. Tab. 4: 110). Knapp 40% des Personals waren mit der eigentlichen Sachbearbeitung beschäftigt, der Rest entfiel auf behördliche Leitungsfunktionen, vor allem aber auf den Assistenz- und Hilfsbereich.

Die nicht vorrangig rechtlich ausgebildeten Sachbearbeiter, wie Wirtschaftsreferenten, Wirtschaftssachbearbeiter und Gerichtshelfer, spielen quantitativ keine besonders große Rolle. Einem Wirtschaftsreferenten als spezialisiertem Ermittlungsbeamten für Wirtschaftsdelikte stehen rund 70 Staatsanwälte gegenüber. Mit der Bearbeitung schwerer Wirtschaftsdelikte in den Schwerpunktstaatsanwaltschaften waren daneben in der ersten Hälfte der 80er Jahre rund 110 Staatsanwälte befaßt (s. Geschäftsbelastung 1986: 278). Da die staatsanwaltschaftlichen Sachbearbeiter überwiegend Juristen sind, liegt der Akademikeranteil mit gut einem Viertel aller Stellen vergleichsweise hoch. Ein weiterer Schwerpunkt des Personaleinsatzes liegt im mittleren Dienst, also bei den Geschäftsstellenverwaltern und sonstigen Assistenz- und Hilfskräften.

Von den Strafverfahren, die die staatsanwaltschaftlichen Behörden Anfang der 80er Jahre zählten, entfielen beinahe die Hälfte auf sogenannte Unbekanntsachen, also Verfahren, bei denen es zunächst keinen Tatverdächtigen gibt (s. Tab. 5: 111). Diese Zahl korrespondiert größenordnungsmäßig mit dem Umfang der von der Kriminalpolizei als unaufgeklärt ausgewiesenen Straftaten (s. Tab. 3: 101). Von den restlichen Verfahren, wo also ein Tatverdächtiger bekannt war, wurden wiederum etwa 45% eingestellt. Mit einem Strafbefehl, einer Anklage oder ähnlichen sanktionierenden Formen der Verfahrenserledigung endeten nur etwa 20% aller Ermittlungsverfahren; das sind wiederum rund 40% der Fälle, in denen ein Tatverdächtiger ermittelt worden ist (s. Rieß 1982 a: 210).⁴

Das von einem Staats- bzw. Amtsanwalt zu bewältigende jährliche Arbeitsvolumen liegt je nach Staatsanwaltschaft und Aufgabenbereich zwischen 1.000 und 2.000 Ermittlungsverfahren gegen bekannte wie unbekannte Täter; die Staatsanwälte liegen eher im unteren, die Amtsanwälte eher im oberen Bereich. In knapp der Hälfte der Fälle, nämlich bei den Unbekanntsachen, wo die Ermittlungen praktisch sofort eingestellt bzw. gar nicht erst aufgenommen werden, geht es faktisch beinahe ausschließlich um Verwaltungsarbeiten, also die verfahrenstechnische Abwicklung der Fälle. Anders liegen die Dinge bei den staatsanwaltschaftlichen Spezialeinheiten, die für bestimmte Deliktgruppen zuständig sind. In den Schwerpunktabteilungen für Wirtschaftskriminalität erledigen einzelne Staatsan-

Tab. 4: Staatsanwaltschaftliches Personal 1957 - 1984¹

Jahr	Anzahl	darunter:			Wirt- ref. ³	sonst. Pers.: gh., mittl., einf.D. ⁴				Personal im h.D. ⁶			
		Staats(Amts)anwälte ² dar.:		Anzahl		darunter:							
		Anzahl	% ⁷			AAe. ⁹	Rechts- pfleger ⁸	Wirt- sachB	Ger- helfer	Anzahl	%	Anzahl	%
1957	7.591	2.422	31,9	423	n.a.	5.160	790	n.a.	n.a.	2.674	35,2	2.001	26,4
1960	7.996	2.608	32,6	477	n.a.	5.386	818	n.a.	n.a.	2.844	35,6	2.133	26,7
1964	8.617	2.857	33,2	538	n.a.	5.758	809	n.a.	n.a.	3.088	35,8	2.321	26,9
1969	9.321	3.205	34,4	611	n.a.	6.114	852	n.a.	n.a.	3.401	36,5	2.596	27,9
1973	10.420	3.536	33,9	717	n.a.	6.881	953	n.a.	n.a.	3.804	36,5	2.821	27,1
1977	12.579	3.941	31,3	786	51	8.576	1.365	36	38	4.858	38,6	3.217	25,6
1981	13.856	4.397	31,7	865	57	9.396	1.505	45	88	5.395	38,9	3.595	25,9
1984	13.837	4.356	31,5	868	61	9.412	1.474	46	111	5.352	38,7	3.557	25,7

n.a. = nicht ausgewiesen

¹ Personal der staatsanwaltschaftlichen Behörden einschl. Bundesstrafen-/Bundeszentralregister² einschl. Bundesanwälte³ Wirtschaftsreferenten⁴ Beamte, Angestellte und Lohnempfänger im gehobenen, mittleren und einfachen Dienst⁵ Summe aus: Staatsanwälte ohne Leitungsfunktionen, Amtsanwälte, Wirtschaftsreferenten und Beamte/Angestellte im gehobenen Dienst⁶ Summe aus: Staatsanwälte um Beamte/Angestellte im höheren nicht-staatsanwaltschaftlichen Dienst (Wirtschaftsreferenten, Verwaltung u.a.)⁷ Anteil am Gesamtpersonalbestand⁸ Personal des gehobenen Dienstes; ab 1977 ohne Wirtschaftssachbearbeiter und Gerichtshelfer⁹ Amtsanwälte

Quellen: Organisation, Personal und Geschäftsanfall 1957 ff; Bundeshaushaltspläne 1957 ff; z.T. eigene Berechnungen; z.T. geschätzt

wälte z.T. nur wenige Fälle im Jahr (s. Blankenburg/Sessar/Steffen 1978: 30 u. 274). Bei umfangreichen Verfahren, wie etwa der strafrechtlichen Bewältigung des Zusammenbruchs der Herstattbank, sind einzelne Staatsanwälte auch auf Jahre mit der Bearbeitung eines einzigen Falles ausgelastet.

Tab. 5: Staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren¹ 1958 - 1983

Jahr	Ermittlungsverfahren ²		davon u.a.	
	Mio.	1958 = 100	Unbekannt- sachen	Erledigung durch Anklage
1958	2,985	100	n.a.	n.a.
1963	3,368	113	n.a.	n.a.
1968	4,041	135	n.a.	n.a.
1969	3,458	116	n.a.	n.a.
1975	4,222	141	n.a.	12,2%
1980	5,228	175	45,8%	9,6%
1982	5,603	188	47,3%	9,2%
1983	5,671	190	46,7%	8,6%

n.a. = nicht ausgewiesen

¹ einschließlich Vergehen im Straßenverkehr und Unbekanntsachen

² Zahlen ab 1969 wegen der Entkriminalisierung zahlreicher Verkehrsdelikte durch das Ordnungswidrigkeitengesetz 1968 nur bedingt mit den Vorjahren vergleichbar

Quelle: Rieß 1982 a: 206 u. 210; ders. 1982 b: 465; Geschäftsbelastung 1986, Anlage: 585 ff; z.T. eigene Berechnungen

Die Ermittlungsverfahren sind in der überwiegenden Zahl der Fälle in der einen oder anderen Form innerhalb eines halben Jahres erledigt. In Bayern, dem "schnellsten" Bundesland, waren Anfang der 80er Jahre nur knapp 2% aller bei den Staatsanwaltschaften der unteren Ebene angefallenen Verfahren nach mehr als 6 Monaten noch bei diesen Behörden anhängig; im Saarland, dem Schlußlicht in der Länderreihenfolge, waren es

dagegen gut 12% (s. Geschäftsbelastung 1986, Anlage: 592). Die relativ kurze durchschnittliche Dauer der Verfahrenserledigung hängt wesentlich mit dem Umstand zusammen, daß ein außerordentlich hoher Teil der Verfahren ohne weitere Ermittlungstätigkeiten eingestellt wird.

4.1.4 Die Kriminalpolizei

4.1.4.1 Die Aufklärung von Straftaten und andere Aufgaben

Anders als im Bereich der Strafjustiz, wo die Aufgabenverteilung zwischen den einzelnen Behörden bereits auf gesetzlicher Ebene klar und mit bundesweiter Geltung geregelt ist, wo also z.B. die Rolle der Staatsanwaltschaft deutlich von der der Strafgerichte getrennt ist, sind die Aufgaben der Kriminalpolizei zunächst einmal Teil des an die Polizei insgesamt gerichteten Auftrages. In der Strafprozeßordnung ist entsprechend auch nur ganz allgemein von der Polizei die Rede. Nachdem die Verwaltungs- und Sonderpolizeibehörden, wie die Ordnungs-, Berg- oder Gesundheitsämter, im Laufe der Zeit in der Mehrzahl der Bundesländer von den "eigentlichen" Polizeibehörden abgetrennt wurden, heißt Polizei vor allem Vollzugspolizei (z. Überblick s. Friauf 1985; Rasch 1980). Die Vollzugspolizei ist in erster Linie der uniformierte Polizeidienst als "stets unmittelbar einsatzfähiger Exekutivapparat" (Friauf 1985: 234).

Die polizeiliche Aufgaben finden ihren Ausdruck zunächst in der Generalklausel von der allgemeinen Gefahrenabwehr. Die Polizei hat danach "von der Allgemeinheit oder dem Einzelnen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird" (Friauf 1985: 189). Aufgabe speziell der Vollzugspolizei ist es, alle hierfür erforderlichen "Maßnahmen zu treffen, die unaufschiebbar notwendig sind" (Rasch 1980: 48).⁵ Daneben gibt es weitere enumerativ bestimmte Aufgaben der Polizei: beispielsweise die Überwachung des Verkehrs, die Kontrolle der Wasserstraßen, die Bearbeitung von Angelegenheiten im Sprengstoff-, Waffen- und Munitionswesen und, nicht zuletzt, die Verfolgung von Straftaten.⁶

Unter dem Begriff der Kriminalitätsbekämpfung sehen sich der polizeiliche Auftrag zur Verfolgung von Straftaten und der zur allgemeinen Gefahrenabwehr aufs engste miteinander verflochten. Diese Verbindung ist allerdings nicht unproblematisch: Es stoßen damit verschiedene rechtliche Regelungen und nicht leicht zu vereinbarende Handlungsorientierungen unmittelbar aufeinander. Allgemeine Gefahrenabwehr heißt in diesem spezifischen Feld nichts anderes als die Verhinderung und Verhütung von Straftaten bzw. die Begrenzung eines bereits eingetretenen Schadens. Gefah-

renabwehr ist Prävention. Strafverfolgung ist hingegen ein repressiver Akt. Es geht darum, die strafrechtliche Sanktionierung einer verbotenen Handlung zu ermöglichen.

"Strafverfolgung fragt nicht, ob die Beeinträchtigung sozialen Lebens rückgängig zu machen ist oder nicht. Ist eine Straftat begangen, setzt Strafverfolgung ein. ... Anders die Gefahrenabwehr: Die Beeinträchtigung soll verhindert werden, und ist sie eingetreten, wird nicht wegen der Beeinträchtigung eingegriffen. Nur und so lange ist Gefahrenabwehr angezeigt, als weitere Gefahren drohen" (Ringwald 1984: 132). Anders als die Strafverfolgung unterliegt die präventive polizeiliche Tätigkeit auch nicht dem Legalitäts-, sondern dem Opportunitätsprinzip. Die Polizei hat danach alle nach pflichtgemäßem Ermessen im Rahmen der Gesetze für notwendig erachteten Maßnahmen zu ergreifen (s. Rüping 1983 a: 34; Friauf 1985: 205 ff).

Auch wenn sich die unterschiedlichen Orientierungen präventiver und repressiver Tätigkeit, die Maßnahmen nach dem Legalitäts- und die nach dem Opportunitätsprinzip bei abstrahierender Betrachtung recht gut auseinanderhalten lassen: Im konkreten Fall ist eine klare Abgrenzung oft kaum möglich. Ist z.B. ein Delikt bereits begangen, die Gefahr durch möglicherweise folgende Straftaten aber noch nicht gebannt, können sich Repression und Prävention in den gleichen oder einander ergänzenden Maßnahmen niederschlagen - sie können sich aber auch in zwei konfligierende Prinzipien verwandeln, die jeweils unterschiedliche Maßnahmen notwendig erscheinen lassen. Ein Banküberfall mit Geiselnahme macht vom ersten Moment an Strafverfolgung, nicht zuletzt die Einleitung aller Maßnahmen zur Ergreifung des Täters erforderlich. Prävention hingegen kann bedeuten, genau dieses nicht zu tun, solange Gefahr für Leib und Leben der Geiseln droht, solange es gilt, weitere Straftaten zu verhüten.⁷

Nicht zuletzt bedeutet das Zusammentreffen von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung im Rahmen polizeilicher Aufgaben, daß für gleiche Maßnahmen unterschiedliche rechtliche Regelungen zu beachten sind. Eine Wohnungsdurchsuchung unterliegt z.B. im Rahmen der Gefahrenabwehr anderen Regeln als im Falle der Strafverfolgung. Das eine mal gilt länder-spezifisches Polizeirecht, das andere mal die bundeseinheitliche Strafprozeßordnung (s. Friauf 1985: 226).

Zwischen kriminalitätsbezogener Gefahrenabwehr und Strafverfolgung hat sich in jüngerer Zeit unter den Namen "vorbeugende Verbrechensbekämpfung" bzw. "operative Tätigkeiten" ein drittes kriminalpolizeiliches Tätigkeitsfeld geschoben (s. Busch u.a. 1985: 203 f). Hierzu zählen solche Maßnahmen wie Observationen, Videoüberwachungen, die Rasterfahndung oder auch Razzien, die sich oftmals nicht ohne weiteres unter die be-

stehenden Regelungen subsumieren lassen, weil einerseits keine konkrete oder latente Gefahrenlage besteht, wie sie für behördliches Handeln im Rahmen der Gefahrenabwehr Voraussetzung wäre, weil andererseits aber auch kein Bezug zu einer konkreten Straftat gegeben ist. Die Polizei bewegt sich hier in einer gewissen "rechtlichen Grauzone" (Busch u.a. 1985: 204), da eine klare rechtliche Regelung dieses Bereichs bisher nicht erfolgt ist (s. zur Diskussion und Gesetzentwürfen: Busch u.a. 1985: 203 f; Schoreit 1982: 402 f; Ernesti 1983: 61).

4.1.4.2 Behördliche Organisation und technisch-wissenschaftliche Kapazitäten

Die Aufgaben der Polizei unterscheiden sich, insbesondere was die hier interessierenden Aufgaben betrifft, in den einzelnen Bundesländern nur wenig voneinander. Anders sieht es dagegen mit der Organisation, dem "formellen" Polizeirecht aus. Behördenaufbau und Behördengliederung sind bei aller Ähnlichkeit der Grundstrukturen im einzelnen doch recht unterschiedlich. Dies hat vor allem historische Gründe (s. hierzu im einzelnen Busch u.a. 1985: 47 f; Götz 1985: 398 ff).

Die Behördenstruktur der Vollzugspolizei, wozu, wie erwähnt, grundsätzlich auch die Kriminalpolizei zählt, ist recht kompliziert. In einigen Ländern ist sie überdies noch mit den Ordnungsbehörden organisatorisch verknüpft, in anderen sind beide Bereiche getrennt. Die Vollzugspolizei selbst besteht aus mehreren Zweigen: Der Schutzpolizei einschließlich Verkehrs- und Bereitschaftspolizei, der Wasserschutzpolizei und der hier besonders interessierenden Kriminalpolizei. Die zwischen den Bundesländern bestehenden Unterschiede im Behördenaufbau können hier nicht im einzelnen dargestellt werden (s. z.B. Rasch 1980: 48 ff; Friauf 1985: 234 ff; Kerbel 1974: 81 ff). Am Beispiel der bayerischen Polizeiorganisation lassen sich aber wesentliche Grundstrukturen verdeutlichen.

Wie die Staatsanwaltschaft verfügt auch die Vollzugspolizei über einen grundsätzlich dreistufigen, vertikalen Behördenaufbau: Dem Innenministerium, genauer der ministeriellen Polizeiabteilung, als oberster Behörde sind die Polizeipräsidien als mittlere Behörden nachgeordnet, deren Zuständigkeit sich i.d.R. auf einen Regierungsbezirk erstreckt. Diesen wiederum sind die Polizeidirektionen zugeordnet, die jeweils für das Gebiet einer kreisfreien Stadt bzw. eines oder mehrerer Landkreise als untere Behörden verantwortlich sind. Bei allen weiteren Untergliederungen, wie Inspektionen oder Stationen, handelt es sich um örtliche, gegebenenfalls nach bestimmten Aufgaben differenzierte unselbständige Dienststellen der Polizeidirektionen. Diese stellen in der überwiegenden Zahl der Fälle die eigentliche Vollzugsebene dar. Die Polizeipräsidien fungieren vor allem als

Führungsdienststellen mit nur begrenzten Vollzugsaufgaben; die Polizeiabteilung im Innenministerium bildet in erster Linie das Führungs- und Lagezentrum zum Aufbau operativer, logistischer und konzeptioneller Entscheidungshilfen (s. Busch u.a. 1985: 90 ff; Rasch 1980: 61 ff).

Die Kriminalpolizei stellt als auf Strafverfolgung und Verbrechen spezialisierter Zweig der Polizei jeweils einen Fachbereich in den genannten Behörden dar z.B. in Form der Kommissariate in den Polizeidirektionen oder der Kriminalpolizeiinspektionen auf der untersten Ebene. Daneben gibt es als eigenständige kriminalpolizeiliche Behörde noch das Landeskriminalamt. Es ist unterhalb der Ministerialebene und außerhalb des allgemeinen Behördenaufbaus ausschließlich mit Kriminalitätsbekämpfung und Strafverfolgung befaßt: Als zentrale Steuerungs- und Koordinationsstelle für diesen Aufgabenbereich, als zentrale Schaltstelle für den Informationsverbund von Landes- und Bundeskriminalpolizeibehörden sowie als zentraler Ermittlungsapparat mit eigenständigem Exekutivpersonal für bestimmte Delikte und Aufgaben wie Terrorismus, Rauschgiftsachen oder besonderen Observationsfunktionen (s. Busch u.a. 1985: 92 f; Rasch 1980: 53 f u. 61 ff). Neben der Kriminalpolizei ist auch die Schutzpolizei als weitere und für den allgemeinen Vollzug zuständige Sparte der Polizei mit zahlreichen Aufgaben im Bereich von Strafverfolgung und Verbrechensbekämpfung befaßt (s. Busch u.a. 1985: 90 u. 103).⁸

In den einzelnen Behörden stößt man auf ein relativ hohes Maß an Funktionsspezialisierung. Die Zuständigkeit der einzelnen kriminalpolizeilichen Kommissariate richtet sich vor allem nach verschiedenen Deliktgruppen. Wie bereits bei der Aufgabenbeschreibung des Landeskriminalamtes angedeutet, hat man überdies zahlreiche Spezialfunktionen auf die übergeordnete Behördenebene verlagert. Neben den vor allem an Deliktarten orientierten Spezialisierungsformen gibt es einige kriminaltechnische Aufgaben und Zuständigkeiten für bestimmte Formen polizeilichen Handelns und Eingreifens, wie z.B. spezielle Tatorttrupps, Einsatzkommandos oder Untersuchungslabors, die auf der Ebene einzelner Behörden, aber auch über alle Behörden hinweg quasi als Stabsstellen zentralisiert sind (s. Busch u.a. 1985: 103 ff u. 110 ff).

Im Behördenzug, aber auch innerbehördlich gibt es einen weitgehend einheitlichen Leitungs- und Befehlsstrang, in den sich auch die sonst relativ eigenständigen Sparten der Polizei, wie die Kriminalpolizei, einpassen. Das gilt im wesentlichen auch für die Länder, in denen die Vollzugspolizei nicht so deutlich von den Ordnungspolizeibehörden getrennt ist. Lediglich das Landeskriminalamt fügt sich nicht ganz in dieses Grundmuster. Obwohl nicht in den polizeilichen Behördenzug eingebunden, hat dieses Amt gegenüber den unteren Behörden zahlreiche Weisungsrech-

te. Die einzelnen Leitungsfunktionen sind sowohl innerbehördlich wie auch im Aufbau der Behörden strukturell relativ deutlich ausgeprägt und als spezialisierte Rollen und Positionen ausgebildet (s. Busch u.a. 1985: 110 f).

Neben den Ländern unterhält auch der Bund eigene Vollzugspolizeibehörden. Eine kommunale Vollzugspolizei gibt es hingegen seit 1975 nicht mehr. Bundespolizeiliche Aufgaben und Behörden gründen sich allein auf grundgesetzlich geregelte Sonderzuständigkeiten (s. Art. 87 I Grundgesetz). Bundespolizeibehörden sind vor allem der Bundesgrenzschutz mit zahlreichen eigenen sowie das Bundeskriminalamt (BKA) mit nur beschränkten Exekutivbefugnissen. Das Bundeskriminalamt hat vor allem die Aufgabe, Informationen zu sammeln und auszuwerten und darüber hinaus als "Zentralstelle für den elektronischen Datenverbund zwischen Bund und Länder(n)" zu fungieren (§ 2 I Gesetz über die Errichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes (BKA-Gesetz); s. Busch u.a. 1985: 83 f; Schoreit 1982: 402).⁹

Wie bereits bei der Beschreibung der internen Differenzierung der Landespolizeibehörden angedeutet, hat die Polizei, und hier vor allem die Kriminalpolizei, gerade im Bereich wissenschaftlich-technischer Forschung und Infrastruktur erhebliche Ressourcen investiert, sei es durch den Unterhalt eigener Kapazitäten, sei es durch die Vergabe von Aufträgen an Dritte (s. Busch u.a. 1985: 170 ff). Neben ihre bereits klassischen Kapazitäten im Bereich kriminaltechnischer Analyse und Forschung etwa für die Untersuchung von Spuren, Waffen und sonstigen Werkzeugen oder zum Vergleich von Schriften sind zunehmend auch kriminologisch-kriminalistische Forschungseinrichtungen getreten. Die Kriminalpolizei unterhält eine Reihe von Forschungsinstituten und Forschungsstellen mit Stabsfunktionen, die, mit mehr oder weniger Selbständigkeit versehen, meist anderen kriminalpolizeilichen Behörden, wie etwa dem Bundeskriminalamt und den vergleichbaren Einrichtungen der Länder angegliedert sind. Darüber hinaus greift die Kriminalpolizei in erheblichem Umfang auf das Instrument der Auftragsforschung zurück (s. Busch u.a. 1985: 170 ff).

Die kriminalpolizeiliche Nachfrage nach Forschungsleistungen ist wie der Aufbau eigener Kapazitäten eindeutig auf die sachlich-inhaltliche Ebene von Kriminalitätsbekämpfung und Strafverfolgung gerichtet. Es geht vor allem um die Möglichkeit, Tatindizien analysieren und Verhaltensweisen sowie das Umfeld von Straftätern eingrenzen und erkennen zu können. Die Forschungs- und Untersuchungskompetenz dieses Behördenzweiges hat dagegen nur wenig mit der rechtlichen Seite von Strafverfolgung zu tun. Auf die sonstige materielle Infrastruktur vom Fahrzeugpark bis zu den Arsenalen polizeilicher Waffen und Einsatzmittel, die kriminalpolizeilichem Handeln zur Verfügung steht, sei hier nur hingewiesen.

4.1.4.3 Personal

In der ersten Hälfte der 80er Jahre standen rund 25.000 Beamte im Dienste der Kriminalpolizei von Bund und Ländern (s. Tab. 6: 117).¹⁰ Etwa ein Siebtel des Personals der Vollzugspolizei entfiel damit auf diesen Dienstzweig. Die Kriminalpolizei bleibt dem Personalumfang nach deutlich hinter der Schutzpolizei zurück, die im letzten Jahrzehnt etwa vier- bis fünfmal so viele Beamte in ihren Reihen zählte.

Tab. 6: Personal bei Polizei¹ und Kriminalpolizei 1960 - 1985

Jahr	Polizei	davon u.a.						
		Exekutivpersonal		davon u.a.				
		Anzahl	% ²	Kriminalpolizei		davon bei		
				Anzahl	% ³	Länder	Bund	Kommunen
1960	131.146	115.647	88,2	13.100	11,3	9.700	600	2.605
1964	139.000	120.983	87,0	n.a.	n.a.	n.a.	690	n.a.
1971	159.700	134.699	84,3	17.950	12,7	13.549	n.a.	3.400
1975	172.052	148.928	86,6	20.490	13,8	19.369	911	-. ⁴
1980	202.000	170.500	84,4	24.401	14,3	22.711	1.482	-. ⁴
1985	207.500	172.000	82,9	26.352	15,3	24.680	1.454	-. ⁴

n.a. = nicht ausgewiesen

¹ Exekutiv- und Verwaltungspersonal der Vollzugspolizei (ohne Exekutivpersonal des Bundesgrenzschutzes)

² Anteil des Exekutivpersonals am Personal der Vollzugspolizeibehörden

³ Anteil der Kriminalpolizei am Exekutivpersonal

⁴ keine kommunale Polizei mehr; die Verstaatlichung der kommunalen Polizei war Mitte der 70er Jahre weitgehend abgeschlossen

Quellen: Statistische Jahrbücher 1977 ff; Personal im Bereich 1976: 34; Personal von Bund, Ländern und Gemeinden 1960 ff; Personal des öffentlichen Dienstes 1975 ff; Angaben des Bundesinnenministeriums; z.T. eigene Berechnungen; z.T. geschätzt

Das Verhältnis der Laufbahngruppen zueinander beträgt etwa 50 (mittlerer) : 47 (gehobener) : 3 (höherer Dienst). Der kriminalpolizeiliche Dienst wird damit in quantitativer Hinsicht gleichermaßen vom mittleren

und gehobenen Dienst getragen. Diese Verteilung ist für die Polizei insgesamt verhältnismäßig untypisch, dominieren doch sonst die Ränge des mittleren Dienstes. Bei der Schutzpolizei z.B. entfallen rund 85 % aller Positionen auf diese Laufbahn. Auch der Anteil von 3% für den höheren Dienst, der sogenannten Ratslaufbahn, liegt deutlich über dem, was etwa bei der Schutzpolizei (1%) üblich ist (s. Busch u.a. 1985: 149). Verglichen mit einem Akademikeranteil von rund einem Viertel aller Positionen in der Staatsanwaltschaft nehmen sich die kriminalpolizeilichen Daten allerdings sehr bescheiden aus.

Die Ausbildung zum Polizeibeamten ist im wesentlichen eine polizeiinterne Angelegenheit. Die Polizei unterhält eigene Polizeischulen, -fachhochschulen und -akademien. Lediglich für technisch-wissenschaftliche Spezialfunktionen ohne unmittelbare vollzugspolizeiliche Aufgaben werden Absolventen externer Fachhochschulen und Universitäten wie Ingenieure, Physiker oder Mediziner rekrutiert. Auch für Juristen besteht nur ausnahmsweise die Möglichkeit, in Verbindung mit einer polizeilichen Zusatzausbildung in die höhere Laufbahn der Vollzugspolizei zu gelangen.

In der Polizei gilt weitgehend die sogenannte Einheitslaufbahn: Polizeibeamte, die in höhere Laufbahnen aufsteigen wollen, müssen die darunterliegenden und deren Ausbildungsstufen absolviert haben. Um zur Ausbildung für die nächst höhere Laufbahn zugelassen zu werden, müssen neben der Erfüllung formaler Hürden, wie z.B. dem Nachweis bestimmter Schulabschlüsse, zahlreiche, sehr selektiv wirkende interne Beurteilungsprozesse durchlaufen werden.

Die polizeiliche Ausbildung unterscheidet grundsätzlich zwischen einem fachtheoretischen und einem fachpraktischen Teil. Letzterer umfaßt z.B. Fahr- und Verkehrsausbildung, Sport, Maschinenschreiben oder Einsatzschulung. Sie wird z.T. vor Ort als Praktikum durchgeführt. Im fachtheoretischen Teil dominiert in den unteren Ausbildungsgängen die Vermittlung rechtskundlicher Kenntnisse. Bei den höheren Ausbildungsgängen tritt dieser Anteil jedoch deutlich zurück. Hier dominieren Ausbildungsinhalte aus dem Bereich von Kriminal- und Polizeiführungswissenschaft. Einen relativ hohen Anteil haben auch die verschiedenen gesellschaftswissenschaftlichen Disziplinen. Die Polizei unterscheidet in ihrer Ausbildung nur in beschränktem Umfang zwischen schutzpolizeilichem und kriminalpolizeilichem Dienst (s. im einzelnen Busch u.a. 1985: 155 ff).

4.2 Der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik bei Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaft

Seit der Erfindung von Aktenwagen, Schreibmaschine und Telefon habe sich in der Staatsanwaltschaft in informationstechnischer Hinsicht nichts wesentliches geändert; so jedenfalls glaubte ein im Rahmen der Erhebungsarbeiten befragter Verwaltungsleiter die technische Modernität seiner Behörde charakterisieren zu können. Mag diese Formulierung auch überspitzt sein - in besagter Staatsanwaltschaft kamen beispielsweise Textverarbeitungssysteme zum Einsatz -, so markiert sie doch eine Differenz zur informationstechnischen Modernität der Kriminalpolizei, wie sie deutlicher kaum ausfallen könnte. Innerhalb von nur eineinhalb Jahrzehnten ist die Kriminalpolizei, die keineswegs zu den ersten DV-Anwendern in der öffentlichen Verwaltung gehörte, zum nach der Finanzverwaltung vermutlich zweitgrößten behördlichen Nutzer informations- und kommunikationstechnischer Systeme aufgestiegen. Wie sieht diese informationstechnische Modernität der Kriminalpolizei im einzelnen aus, wie steht es tatsächlich um vergleichbare Innovationen in den staatsanwaltschaftlichen Behörden?

4.2.1 Die Kriminalpolizei

Die kriminalpolizeilichen Informationssysteme und sonstigen Anwendungen von Datenverarbeitung und Kommunikationstechnik sind außerordentlich umfangreich und komplex. Sie bestehen aus einer Vielzahl einzelner Systeme und Verfahren, die sich zudem von Bundesland zu Bundesland unterscheiden. Es erscheint deshalb notwendig, nur die Elemente näher zu beschreiben, die im wesentlichen bundesweit zur Verfügung stehen oder doch in ihren Grundstrukturen weitgehend identisch sind.

Die kriminalpolizeiliche Nutzung von Datenverarbeitung und Kommunikationstechnik besteht im Kern aus drei Komponenten:

- Es gibt eine Vielzahl EDV-mäßig geführter, umfassender Datenbestände.
- Für die Auswertung der gespeicherten Informationen stehen zahlreiche computerunterstützte Auswertungsverfahren zur Verfügung.
- Der Zugriff darauf erfolgt z.T. über ein umfassendes, elektronisch gesteuertes Kommunikationsnetz, dessen sich die Behörden, die einzelnen Sachbearbeiter, wie auch die Polizeibeamten vor Ort bedienen können.

Zum überwiegenden Teil wird dieses "Informationssystem der Polizei" entsprechend den Bestimmungen des BKA-Gesetzes (s. § 2) vom Bundeskriminalamt verwaltet und auch von dort gesteuert (INPOL-Bund). Mit

diesem System sind alle Länder über ihre eigenen Rechnersysteme in den Landeskriminalämtern vernetzt.¹¹ In geringerem Umfang halten sie selbst auch Datenbestände für diesen Informationsverbund (INPOL-Land) vor. Daneben haben die Landeskriminalämter weitere Datenbestände gespeichert und zusätzliche Informationssysteme nach eigenen Vorstellungen aufgebaut (s. Wiesel 1982: 71). INPOL-Bund und -Land unterscheiden sich vor allem dadurch, daß im Landessystem keine Delikte von überörtlicher Relevanz oder von besonderer Schwere gespeichert sind (s. Busch u.a. 1985: 132).

Die im INPOL-Verbund (Bund und Länder) geführten, in ständigem Ausbau befindlichen Dateien umfassen sehr unterschiedliche Informationsbestände (z. Überblick s. Riegel 1983: 658 ff; Busch u.a. 1985: 126 ff; Ringwald 1984: 23 ff; Küster 1983). Zahlreiche Dateien erfassen bestimmte Merkmale von Personen. So sind z.B. in einer Fahndungsdatei alle steckbrieflich Gesuchten enthalten; eine Haftdatei weist inhaftierte Personen nach. Ein sogenannter "Kriminalaktennachweis" dokumentiert polizeiliche Fallakten. Auch erkennungsdienstliche Befunde sind gespeichert. Das Verzeichnis gesuchter Kraftfahrzeuge stellt die größte sachbezogene Datei dar. Weiterhin gibt es eine Spurendokumentation, die über sämtliche bisher gefundene Hinweise und Spuren in einem Ermittlungsverfahren informiert. Erfasst sind weiterhin die informationellen Merkmale von Fingerabdrücken (s. Wiesel 1982: 74 ff). Literaturdokumentationen, sogenannte "Modus-Operandi-Dateien" und ähnliche Informationsbestände ergänzen die erwähnten Dateien.

Die implementierten Verfahren zur Nutzung und Auswertung der Informationen reichen von der reinen Informationsabfrage über den Abgleich verschiedener Datenbestände und die Analyse eingegebener Informationen, beispielsweise zur Identifikation von Fingerabdrücken, bis zur systematischen Informationsverknüpfung und der Durchführung von Recherchen.

Die Kommunikationsfähigkeit des Systems wird in erster Linie durch einen Rechner- und Terminalverbund in einem von der Bundespost gemieteten Leitungsnetz, dem INPOLDatennetz, hergestellt. Daran sind z.B. auch das Kraftfahrtbundesamt in Flensburg, das Zoll-Kriminalinstitut sowie verschiedene Grenzschutzdienststellen angeschlossen (s. Busch u.a. 1985: 119 f). 1982 hatte die Polizei rund 2.500 Terminals im Rahmen des INPOL-Verbundes installiert (s. Küster 1983: 62). Daneben bedient sich die Polizei eines eigenen Fernschreib- und Fernsprechnetzwerkes sowie verschiedener weiterer Einzelsysteme. Zu nennen wäre etwa der Datenfunk (s. Wiesel 1982: 73; Busch u.a. 1985: 122).

Innerhalb dieses Kommunikationsnetzwerkes ist eine möglichst mobile und dezentrale Verfügbarkeit der Datenbestände zwar generell sichergestellt; das bedeutet aber nicht, daß jede Polizeidienststelle damit einen

unbegrenzten Zugang zu allen Informationen und Verfahren hätte. Es besteht eine abgestufte Hierarchie von Zugriffsberechtigungen. So haben z.B. nur etwa 30 Sachbearbeiter Zugriff auf das Anwendungssystem PIOS (s.u.), während die Fahndungsdatei beinahe dem gesamten polizeilichen Dienst offensteht (s. Ringwald 1984: 25 ff; Herold 1986). Seit einigen Jahren befaßt sich die Kriminalpolizei damit, die parallelgeführten verschiedenen Kommunikationsnetzwerke durch ein einheitliches "Digitalisiertes Integriertes Breitband-Sondernetz der Polizei (DISPOL)" zu ersetzen (s. hierzu Wiesel 1982: 73; Schramm 1982 a; Wiesend u.a. 1979; Busch u.a. 1985: 125 f).

Die kriminalpolizeiliche Datenverarbeitung wird, soweit es sich um zentrale Verfahren handelt, in etwa der Hälfte der Bundesländer sowie beim Bund in eigenen, bei den Kriminalämtern eingerichteten Rechenzentren durchgeführt. In den anderen Ländern werden diese Aufgaben von den jeweiligen Mehrzweckrechenzentren der Landesverwaltung wahrgenommen, die dem kriminalpolizeilichen Aufgabenfeld allerdings eine gewisse Priorität gegenüber anderen Nutzern einräumen, was nicht zuletzt damit zusammenzuhängen scheint, daß diese Rechenzentren im allgemeinen den jeweiligen Innenministern unterstehen (s. Schumacher-Wolf/Siedenburg 1984).

Setzt man die informationstechnischen Systeme und die Kommunikationsnetzwerke in Beziehung zu den kriminalpolizeilichen Handlungsfeldern, dann zeichnen sich vier große Einsatzbereiche ab:

(1) Für Zwecke der Fahndung, der Beobachtung und der Kontrolle bieten die verschiedenen Datenbestände wie die Haft-, die Personen- oder die Sachfahndungsdateien die Möglichkeit einer zeitnahen, stets aktuellen und vor allem vor Ort direkt verfügbaren Information. In Verbindung mit einer ebenso dezentralen und aktuellen Eingabe der Daten werden im Rahmen der "beobachtenden Fahndung" z.B. auch Bewegungsbilder von Personen erstellbar. Diese Datenbestände können mit anderen Dateien, z.B. aus dem Einwohnermeldewesen abgeglichen werden. Auf diese Weise lassen sich der Wohnsitz von Personen ermitteln oder wesentliche Merkmale zur Identifikation gewinnen (s. Busch u.a. 1985: 127 ff).

(2) Durch die Verknüpfung verschiedener Datenbestände können Informationen über einzelne Personen integriert werden; so entstehen Ansätze zur Rekonstruktion von Personenbildern. Der "Kriminalaktennachweis" etwa hat eine solche Querintegrationsfunktion. Er enthält verdichtete Informationen über einzelne Personen und verweist auf weitere Fundstellen in den Kriminalakten (s. Ringwald 1984: 26 ff; Busch u.a. 1985: 130 ff).

Die beiden genannten Anwendungsfelder stellen aus kriminalpolizeilicher Sicht zwar elementar wichtige, doch vergleichsweise einfache Fälle

für den Einsatz informations- und kommunikationstechnischer Systeme dar. Im ersten Fall geht es praktisch um die Substitution einer Vielzahl früher manuell geführter Karteien und Registraturen sowie die Realisation eines aktuellen Zugriffes, im zweiten Fall um einen Index, also eine Art von Schlagwortverzeichnis. Andere kriminalpolizeiliche Anwendungsfälle weisen eine deutlich komplexere Struktur auf. Sie führen in den Bereich neuer Arbeitsmethoden, die es vor der Einführung informationstechnischer Systeme und Verfahren nicht gegeben hat.

(3) Die fortschreitende "Automatisierung der Recherche" bedeutet einen solchen qualitativen Sprung in der Arbeitsmethodik. "Die Fähigkeit von Kriminalbeamten, auf Grund von Erfahrungen und Verdachtsrastern bestimmte Spuren und Hinweise zu verknüpfen", wird ergänzt "durch Systeme, die automatisch auf Grund bestimmter Kriterien Informationen kombinieren ..., die Gleichheit von Tatabläufen feststellen oder auf Grund von nun mehr elektronischen Verdachtsrastern auffällige Personenkreise aussondern" können (Busch u.a. 1985: 134). Zu diesen Verfahren gehören solche Dateien, die die kriminalpolizeiliche Arbeit nach dem sogenannten "Modus-Operandi-Prinzip" unterstützen sollen, die also versuchen, typische Merkmale von Straftaten zu erfassen und sie nach der Art, wie sie begangen wurden, zu beschreiben, um darüber Straftäter ermitteln zu können, die typischerweise ein gleiches Verhaltensmuster zeigen. Dazu zählen auch das Aktenschließungssystem PIOS, das vor allem für die Terroristenfahndung verwandt wird, Spuren-Dokumentations-Verfahren oder die Rasterfahndung (s. Busch u.a. 1985: 134 ff). Das System PIOS (Personen, Institutionen, Objekte, Sachen), von kriminalpolizeilicher Seite als das ambitionierteste DV-Verfahren angesehen und als "Verdachtsverdichtungsinstrument" bezeichnet (s. Busch u.a. 1985: 136; Riegel 1983: 658 f), kann wesentliche Verbindungen und Verknüpfungen zwischen verschiedensten Informationsbeständen herstellen und potentielle Zusammenhänge aufzeigen (s. Ringwald 1984: 34 ff). Am Rande sei auch noch auf den DV-Einsatz bei kriminaltechnischen Untersuchungen also etwa zur Analyse von Spuren oder Werkzeugen hingewiesen (s. Boge 1983 a: 26 f).

(4) Weniger auf die informationelle Unterstützung kriminalpolizeilicher Aufklärungs- und Fahndungsarbeit als auf die unmittelbare Steuerung exekutiven Polizeihandelns zielen in den letzten Jahren neu konzipierte und erprobte Einsatzleitsysteme, die in einigen Polizeipräsidien und -direktionen zur Steuerung von Polizeieinsätzen eingerichtet wurden. Solche bereits in verschiedenen Bundesländern wie Baden-Württemberg, Bremen oder NordrheinWestfalen, hier unter dem Namen CEBI (Computergesteuerte Einsatzleitung, Bearbeitung, Information), implementierten Systeme sollen längerfristig die als veraltet geltenden Funkmeldezentralen

ablösen (s. Lehmann 1980: 14 ff; Busch u.a. 1985: 122 ff). CEBI kann z.B. auf der Basis aktueller Daten wie Wagenstandsanzeigen, Einsatzorte oder Objektbeschreibungen Vorschläge für einen der Situation und Lage angemessenen Polizeieinsatz erarbeiten. Die Vorschläge des Systems sind allerdings nicht unmittelbar bindend, sondern können aus taktischen Gründen verändert und somit situativen Besonderheiten und individuellen Lagebeurteilungen angepaßt werden können (s. Busch u.a. 1985: 123 f).

Die Nutzung der hier vor allem unter Anwendungsaspekten beschriebenen Informations- und kommunikationstechnischen Verfahren setzt natürlich voraus, daß der Input für diese Verfahren systemgerecht aufbereitet ist. Kriminalpolizeirelevante Ereignisse werden bereits heute in verhältnismäßig großem Umfang in EDV-gerechter Form aufgenommen. Das reicht vom kriminalpolizeilichen Meldedienst bis zur Aufnahme der Informationen, mit dem CEBI Polizeieinsätze steuert (s. Busch u.a. 1985: 118, 123 f u. 145).

Nicht alle der hier beschriebenen kriminalpolizeilichen Informations- und kommunikationstechnischen Systeme haben bereits ihre endgültige Form erreicht. Einfache wie auch anspruchsvollere DV-Anwendungen von der Haftdatei bis zum Kriminalaktennachweis befinden sich z.T. noch in der Erprobung oder im Aufbau (s. Rebmann/Schoreit 1984: 2 f). Über das Stadium der Konzipierung oder des Probetriebes waren in der ersten Hälfte der 80er Jahre auch zahlreiche andere Anwendungsformen noch nicht hinausgekommen, die eine computerunterstützte oder -gesteuerte Vorgangssachbearbeitung einschließlich einer komfortableren DV-unterstützten Textverarbeitung ermöglichen sollten. Trotz der kommunikationstechnischen Vernetzung der Systeme wie auch der Anwender und zahlreicher Möglichkeiten für einen dezentralen und zeitnahen Zugriff auf die beschriebenen Verfahren weisen diese letztlich doch alle wesentlichen Merkmale einer in die eigentlichen Arbeitsvorgänge nur schwach integrierten zentralen Datenverarbeitung auf. Auch die Kriminalpolizei sieht sich so den Problemen einer separaten und mehrfachen Datenerfassung, des Nebeneinanders von großen Dateien und zahlreichen weiter in Karteien oder Akten geführten Informationsbeständen sowie einer gewissen Anwenderferne der Informationssysteme gegenüber.

Hier sollen Anwendungen Abhilfe schaffen, die beispielsweise die Tagebuchführung des Sachbearbeiters, die büromäßige Administration und die Registraturarbeiten DV-technisch unterstützen und diese für den Benutzer mit den Zugriffsmöglichkeiten und Informationszuliefernotwendigkeiten für die implementierten zentralen Systeme unter einer einheitlichen Benutzeroberfläche verknüpfen (s. Boge 1983 a: 25 f; Lehmann 1983: 76 ff). Ähnlich sollen, anknüpfend an Systeme wie CEBI, zunehmend auch Führungs-

und Leitungsfunktionen durch informationstechnische Verfahren unterstützt werden (s. Lehmann 1983: 79 ff).

Umfang und Leistungsfähigkeit der bereits voll realisierten Anwendungen informations- und kommunikationstechnischer Systeme sind aber sicherlich groß genug, um die Polizei, und das heißt vor allem die Kriminalpolizei, zum technisch fortgeschrittensten Zweig der öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik zu machen.¹² Daraus folgt umgekehrt aber auch, daß die Kriminalpolizei wie kaum ein anderer Verwaltungszweig von dieser Technik abhängig ist. Die Elektronik bildet heute bereits so etwas wie die 'Nervenstruktur' des Polizeiapparates; technische Kommunikation ersetzt in zahlreichen Bereichen die sonst über bürokratisch-hierarchische Kanäle vermittelten Informationsflüsse. Informations- und Kommunikationstechnik "ist auf allen Ebenen der Polizei präsent" (Busch u.a. 1985: 145), was nicht ausschließt, daß in vielen Bereichen der Kriminalpolizei nachwievor traditionelle Handlungsformen dominieren.

4.2.2 Die Staatsanwaltschaft

Auch wenn das Telefon tatsächlich nicht Gegenstand der jüngsten informationstechnischen Innovation der Staatsanwaltschaft war, wenn also technisch modernere Systeme Eingang in diesen Behördenzweig gefunden haben: Die Beschreibung staatsanwaltschaftlicher Einsatzfelder für neue Informationstechniken hat nicht, wie im Falle der Kriminalpolizei, mit dem Problem zu kämpfen, ein Bündel hochkomplexer Systeme auf seine Grundstrukturen reduzieren zu müssen und im Rahmen dieser Thematik überhaupt nur die mehr oder weniger bundesweit genutzten Anwendungsformen darstellen zu können. Die Einführung und der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechniken ist in den Staatsanwaltschaften bislang eher punktuell geblieben. Flächendeckende Einsatzfelder gibt es, vom Strafregisterwesen abgesehen, praktisch nicht, weder was einzelne Aufgaben noch was die staatsanwaltschaftlichen Behörden insgesamt betrifft. Die Staatsanwaltschaft bzw. die Justiz unterhält wiederum mit Ausnahme der Strafregisterbehörde auch keine eigenen Rechenzentren.¹³ Versucht man den Flickenteppich moderner Informations- und Kommunikationstechniken bei den Staatsanwaltschaften zu beschreiben, so zeigen sich im wesentlichen vier verschiedene Einsatzfelder (z. Überblick s. Geschäftsbelastung 1986: 293 f):

(1) Die in den Staatsanwaltschaften, wie in allen anderen Justizbehörden auch, im sogenannten Zählkartenverfahren erhobenen statistischen Daten über die anhängigen Verfahren werden seit Anfang der siebziger

Jahre maschinell ausgewertet. In den Staatsanwaltschaften erfolgt jedoch nur die Datenerhebung, d.h. die Fixierung der Verfahrensmerkmale auf den Zählkarten. Die Auswertung selbst erfolgt in den statistischen Landesämtern. Dieses mit vielen Mängeln (s.u.) behaftete Verfahren wird in naher Zukunft eine Ablösung erfahren (s. im einzelnen Blankenburg u.a. 1978: 5 u. 40; von Kempfski 1983: 248 f). Das vom Bundesjustizministerium gemeinsam mit der Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung (GMD) für die Justiz entwickelte Projekt eines Justizstatistik-Informationssystems (JUSTIS) soll die diesbezügliche Informationsqualität entscheidend verbessern (s. von Kempfski 1983: 247 ff).¹⁴ Für eine wesentliche Vereinfachung und Beschleunigung von Datenerhebung und -erfassung wird die beginnende Automation des Geschäftsbetriebes in den Staatsanwaltschaften sorgen (s.u.).

(2) Im Bereich der Staatsanwaltschaft werden bestimmte Informationsbestände als zentrale Dateien geführt. An erster Stelle steht hier das vom Generalbundesanwalt in Berlin unterhaltene Bundeszentralregister, das zentrale Strafregister der Justizbehörden. Es enthält wesentliche Informationen über den strafrechtlich bedeutsamen Hintergrund von Personen, soweit darüber bisher in formellen Verfahren behördlich oder gerichtlich entschieden worden ist. Gespeichert sind vor allem die strafgerichtlichen Verurteilungen; daneben aber auch z.B. Suchvermerke und Steckbriefnachrichten, verwaltungsbehördliche und gerichtliche Entscheidungen etwa zur Entmündigung oder Schuldunfähigkeit von Personen oder zur Entziehung oder Verweigerung von Reisepässen (s. §§ 3 ff Gesetz über das Zentralregister (Bundeszentralregistergesetz-BZRG); Rebmann 1983). Das Erziehungsregister - vor allem für Eintragungen aus dem Jugendgerichtsbereich (s. §§ 55 ff BZRG) - und das Gewerbezentralregister - beide ebenfalls vom Generalbundesanwalt geführt - übernehmen ähnliche Funktionen für einen eingeschränkteren Personenkreis bzw. für spezifischere Zwecke.¹⁵

Diese Register werden seit längerem als automatisierte Datenbanken geführt. Ein direkter informationstechnisch vermittelter Zugriff auf die Informationsbestände ist nur in den registerführenden Behörden selbst möglich. Abfragen und Veränderungsmeldungen der eigentlichen staatsanwaltlichen Behörden müssen entweder den normalen postalischen oder den fernschriftlichen Weg gehen, oder sie erfolgen über den Austausch von Magnetbändern. Der erforderliche Zeitbedarf liegt je nach Verfahren zwischen zwei Tagen und zwei bis drei Wochen (s. Rebmann 1983: 1516 f).

Erwähnt sei schließlich noch das juristische Informationssystem JURIS, eine Datenbank zur Dokumentation von Rechtsnormen verschiedenster Gebiete und wichtiger Gerichtsentscheidungen. Es hat seinem Inhalt nach

bislang allerdings kaum etwas mit staatsanwaltschaftlicher Arbeit zu tun (s. Stewen 1986).

(3) Der Einsatz von Datenverarbeitungsverfahren reicht bis heute nur in Ausnahme- und Einzelfällen an die eigentliche Sachbearbeitung heran. Das von der nordrhein-westfälischen Justiz betriebene Projekt JUKOS (Justizkosten), ein Projekt mit Modellcharakter für die anderen Bundesländer, zielt auf eine automatisierte Abwicklung der operativ-rechnerischen Aufgabenerledigungsanteile bei der Geldstrafenvollstreckung und dem Einzug der Verfahrenskosten.¹⁶ Entsprechende Programme sind in Nordrhein-Westfalen zentral für die Staatsanwaltschaften des Landes bei einem Gebietsrechenzentrum der Landesverwaltung implementiert. Die einzelnen Staatsanwaltschaften können über Terminals direkt auf dieses Verfahren zugreifen. In Nordrhein-Westfalen haben die Staatsanwaltschaften daneben in einigen wenigen Fällen die Möglichkeit, auf DV-gestützte Auswertungsverfahren zurückzugreifen. Die Unterstützung von Bilanzanalysen in Verfahren auf dem Gebiet der Wirtschaftskriminalität ist ein solcher Anwendungsfall. Es handelt sich hierbei aber kaum um Standardverfahren, sondern praktisch immer um einzelne Anwendungsfälle.

(4) Die sogenannte "Geschäftsstellenautomation" stellt den umfassendsten und letztlich auch am weitesten in die Zukunft weisenden Anwendungsbereich von DV-Verfahren in den Staatsanwaltschaften dar (s. Reichelt u.a. 1983: 4 u. 7; Rebmann/Schoreit 1984, Fn. 34; Ernesti 1982: 257; Göttlinger 1986: 46). Gemeint ist eine Überführung zahlreicher verwaltungs- und verfahrenstechnischer Aufgaben aus rein personeller Bearbeitung, die sich allein herkömmlicher Hilfsmittel, wie z.B. Karteien und Kalender, bediente, auf ein computerunterstütztes Verfahren. Je nach Konzept und Realisierungsstand in den einzelnen Bundesländern finden sich in den Staatsanwaltschaften eine DV-unterstützte Führung der staatsanwaltschaftlichen zentralen Namenkartei, der Registratur des Aktenverkehrs, von Strafverfahren und Haftfällen, eine Unterstützung bei der Kontrolle, Einhaltung und Überwachung von Fristen und Terminen sowie von Verfahren zur Koordination und Abwicklung von Fahndungsersuchen. Unterstützung finden weiterhin die Erstellung von Statistiken - die Führung der Zählkarten wird praktisch ersetzt - und der Zugriff auf Informationsbestände anderer Staatsanwaltschaften, das Bundeszentralregister und das Verkehrszentralregister.

In ihrer fortgeschrittensten Fassung substituieren die Verfahren der Geschäftsstellenautomation nicht nur zahlreiche bisher rein personell geführte Informationsbestände, sondern spielen auch eine wichtige Rolle bei der Integration bisher separierter Informationsbestände, auch über die einzelne Behörde hinaus. Obwohl die Daten und die Verarbeitungsprozesse

z.T. auf Rechnersystemen außerhalb der Staatsanwaltschaften durchgeführt werden, wie etwa in Schleswig-Holstein, ist über die Installation von Terminals und ihre Integration in die Arbeitsbereiche der Geschäftsstellenverwalter eine unmittelbare Verfügbarkeit der Auswertungsprozesse und der Informationsbestände gewährleistet.

Am fortgeschrittensten erscheinen die Anwendungen bei den Staatsanwaltschaften in Schleswig-Holstein und beim Generalbundesanwalt. Bei den Staatsanwaltschaften in Bremen, Hamburg und dem Saarland sowie bei einzelnen Behörden in Hessen und Bayern sind jeweils Teile davon realisiert bzw. die notwendigen Implementationsprozesse in die Wege geleitet (s. im einzelnen Rebmann/Schoreit 1984: 2, Rathleff 1983; Ernesti 1982; Reichelt u.a. 1983). Den weiteren Ausbau des gesamten Konzeptes und des Anwendungssystems für Gerichte und Staatsanwaltschaften betreibt auch die GMD in Verbindung mit einigen Landesjustizbehörden (s. Göttlinger 1986: 46; Geschäftsbelastung 1986: 294).

Der Name "Geschäftsstellenautomation" macht deutlich, daß es hier im Kern noch nicht um eine Unterstützung der inhaltlichen Sachbearbeitung durch informationstechnische Systeme geht. Zentral ist zunächst die Unterstützung bzw. die Substitution von Assistenz- und Hilfsfunktionen. Über die Integrationsleistungen der Verfahren und die sicher noch relativ einfach strukturierten Auswertungsprogramme deuten sich aber Ansatzpunkte für eine künftige Einbeziehung dieser Systeme auch in die eigentliche Sachbearbeitung im Ermittlungsverfahren und in andere Aufgaben der Staatsanwaltschaft an. Erkennbar werden ebenfalls Anknüpfungspunkte für eine künftige Unterstützung von Leitungs- und Führungsfunktionen.

Entfernt man sich, orientiert an einer herkömmlichen Technikabgrenzung, von der Datenverarbeitung und richtet sein Augenmerk auf die informationstechnische Unterstützung der Textverarbeitung und auf die Kommunikationstechnik, so ergibt sich für die Staatsanwaltschaften kein grundsätzlich anderes Bild. Die Staatsanwaltschaft ist zwar eine in besonderer Weise vor allem Schriftsätze produzierende Behörde; dies hat sich jedoch nicht in einer über den normalen Behördenstandard hinausgehenden technischen Modernität niedergeschlagen. Obwohl die ersten Textsysteme in einigen staatsanwaltschaftlichen Behörden bereits gegen Ende der 60er Jahre eingesetzt wurden, ist eine mit der technischen Entwicklung in diesem Bereich parallel laufende Modernisierung nicht weiter verfolgt worden. Die in der ersten Hälfte der 80er Jahre vorfindbaren Systeme scheinen deshalb weitgehend veraltet zu sein. Ähnlich sind auch in die kommunikationstechnische Infrastruktur, wie z.B. das Telefonsystem, keine den üblichen Verwaltungsstandard überschreitende, die besondere Kommunikationssituation dieser Behörde widerspiegelnde Ressour-

cen investiert worden (vgl. Sontheimer 1985: 34; Reichelt 1978: 4 u. 17; Leitlinien 1979: 11).

4.3 Strukturelle Rahmenbedingungen für informationstechnische Innovationen bei Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaft

Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei versuchen unter außerordentlich unterschiedlichen Bedingungen und mit verschiedenen Mitteln ihren, dem Wortlaut der gesetzlichen Bestimmungen nach, in vielem gleichen Auftrag im Rahmen der Strafverfolgung nachzukommen. Hierzu gehört auch der sehr unterschiedlich ausgeprägte und verschiedene Schwerpunkte setzende Rückgriff auf informations- und kommunikationstechnische Systeme. Diese Differenzen haben zahlreiche Wurzeln und Hintergründe. Sie konstituieren wesentliche Rahmenbedingungen für das Verhalten beider Behörden und die Möglichkeiten für informationstechnische Innovationen. Auf drei Ebenen bzw. Wegen sollen diese strukturellen Rahmenbedingungen etwas näher ausgeleuchtet werden:

- über eine Analyse der tatsächlichen, im Unterschied zur rechtlich normierten Aufgaben- und Rollenverteilung,
- über eine Darstellung der unterschiedlichen Handlungsorientierungen und des institutionellen Selbstverständnisses sowie
- über einen Abriß zentraler Elemente der historischen Entwicklung beider Behörden.

4.3.1 Aufgaben- und Rollenverteilung zwischen Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei: Das tatsächliche Muster

"Der Primat der Staatsanwaltschaft bei den Ermittlungen steht schon seit langem weitgehend auf dem Papier, wird aber als Anspruch mit viel Eifer aufrechterhalten ..." (Weyer 1972: 50). So beschrieb der damalige nordrhein-westfälische Innen- und damit auch für die Kriminalpolizei zuständige Minister Weier 1972 die tatsächliche Rolle der Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren. Nicht nur die Kriminalpolizei sieht die Dinge so, auch Staatsanwälte widersprechen dieser Einschätzung im allgemeinen nicht. Die rechtlich vorgesehene Aufgaben- und Rollenverteilung, wonach Staatsanwaltschaft und Polizei gemeinsam den Auftrag haben, unter prinzipieller Leitung und Verantwortung der Staatsanwaltschaft die notwendigen Ermittlungshandlungen durchzuführen, ist, nimmt man die Realität zum

Maßstab, weitgehend eine rechtliche Fiktion. Das Grundmuster der Aufgabenverteilung zwischen beiden Seiten sieht tatsächlich so aus, daß die Kriminalpolizei (und die Schutzpolizei) im allgemeinen die Aufklärung der Delikte betreiben, während sich die Staatsanwaltschaft in erster Linie um die rechtliche Erledigung bemüht. Die Staatsanwaltschaft wird denn auch vielfach als eine "Aktenwälzmaschine", als reine Schreibtisch- oder als Anklagebehörde beschrieben (s. Ringwald 1984: 48 ff; Habel 1982: 2 u. 86; Rüping 1983 a:36 f; Geisler 1981: 1113 ff; Hühnerschulte 1968: 29 f).

Die Kriminalpolizei führt im allgemeinen nicht nur die konkreten Maßnahmen zur Sachaufklärung durch. Sie ermittelt i.d.R. auch nach ihren eigenen Vorstellungen und wird tatsächlich nur in vergleichsweise geringem Umfang von staatsanwaltschaftlichen Entscheidungen und Maßnahmen zur Steuerung des Ermittlungsverfahrens beeinflusst; nicht allein weil sie sich dem ausdrücklich entzieht, sondern vor allem weil seitens der Staatsanwaltschaft nur selten in die Durchführung der Aufklärungsarbeiten eingegriffen wird, von konkurrierenden eigenen Ermittlungen dieser Behörde ganz zu schweigen. Die explizite Anweisung an die Staatsanwälte, wenn sie schon die Ermittlungen nicht selbst durchführen, so doch "mindestens ihre Richtung und ihren Umfang zu bestimmen", gegebenenfalls "auch konkrete Einzelanweisungen zur Art und Weise der Durchführung einzelner Ermittlungshandlungen" zu erteilen (Nr. 3 II RiStBV), bleibt in der Realität weitgehend unberücksichtigt. Üblicherweise beauftragt der einzelne Staatsanwalt die Polizei ganz generell, alles Notwendige zu veranlassen (s. z.B. Kerbel 1974: 86 f; Blankenburg/Sessar/Steffen 1978: 96).

Die Staatsanwaltschaft ist mit den einzelnen Fällen oft allerdings auch erst befaßt, wenn die Polizei, bei der die Strafanzeigen üblicherweise eingehen, ihre für notwendig erachteten Maßnahmen bereits abgeschlossen hat. Sie akzeptiert in aller Regel die polizeilichen Ermittlungsergebnisse einschließlich der Vorschläge zur Verfahrenserledigung. Auch die in der Strafprozeßordnung festgeschriebene Verpflichtung der Polizei, die Staatsanwaltschaft unverzüglich, d.h. im allgemeinen vor Abschluß der Ermittlungen, über ihre "Verhandlungen" zu unterrichten (s. § 162 I StPO), findet somit in der Realität kaum eine Entsprechung. Für die Polizei stellt sich der typische Verlauf der Ermittlungen dann auch so dar, daß die Abgabe des Falles an die Staatsanwaltschaft erst am Ende des Ermittlungsverfahrens zu stehen hat: Nach der Erforschung der Straftat, nach der Ergreifung des mutmaßlichen Täters und nach den abschließenden Ermittlungen (s. Zirpins 1957: 23).

Die Konzentration der Staatsanwaltschaft auf die rechtliche Erledigung der Verfahren meint in erster Linie die strafrechtliche und strafprozessuale Bewertung des Sachverhaltes und der damit verbundenen Rechtsfol-

gen. Soweit die Staatsanwaltschaften ausnahmsweise steuernd in die Aufklärungsarbeiten eingreifen, indem sie zum Beispiel per Rückverfügung Nachermittlungen der Polizei veranlassen, steht auch dies meist unter rechtlichen Gesichtspunkten: Die ins Auge gefaßte Form der Verfahrenserledigung bedarf weiterer oder besserer Legitimation durch den ermittelten Sachverhalt (s. Steffen 1976: 186 u. 259 ff; Blankenburg/Sessar/Steffen 1978: 89 ff u. 100; Steinhilper 1976: 74 f; aus staatsanwaltschaftlicher Sicht: z.B. Helmken 1981).

Mit zunehmender Schwere der Straftaten, wenn es also etwa um Betrug, Raub, Notzucht oder Tötungsdelikte geht, nimmt die Beteiligung der Staatsanwaltschaft an den eigentlichen Ermittlungsarbeiten und der Steuerung des Verfahrens allerdings zu. Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaft erledigen ihre jeweiligen Aufgaben dann auch weniger in einem Nacheinander. Ihre unmittelbare Kooperation ist wesentlich ausgeprägter, wobei allerdings beträchtliche Differenzen in der Handhabung der Dinge zwischen den einzelnen konkreten Behörden zu bestehen scheinen. Doch bleiben im allgemeinen auch bei Kapitaldelikten die tatsächlichen Ermittlungshandlungen wie auch die Ausübung der Leitungsbefugnisse durch die Staatsanwälte weit hinter dem zurück, was rechtlich geboten erscheint. In Nr. 3 I der RiStBV heißt es beispielsweise, daß "der Staatsanwalt in bedeutsamen oder in rechtlich oder tatsächlich schwierigen Fällen den Sachverhalt vom ersten Zugriff an selbst aufklären, namentlich den Tatort selbst besichtigen, die Beschuldigten und die wichtigsten Zeugen selbst vernehmen" soll - eine Forderung, die in vielem uneingelöst bleibt. Der Umfang tatsächlich eigenständig durchgeführter Ermittlungsarbeiten wird von den Staatsanwälten in der Regel auch deutlich überschätzt (s. Blankenburg/Sessar/Steffen 1978: 261 ff). Bis auf relativ wenige Deliktbereiche verbleiben Hauptlast und Hauptverantwortung für die Aufklärung bei der Kriminalpolizei.

Anders als gerade beschrieben liegen die Dinge da, wo die Staatsanwaltschaften spezielle Bereiche für eine schwerpunktmäßige Sachbearbeitung geschaffen haben. Dies ist z.B. bei den Staatsschutzdelikten so, wo Staatsanwaltschaften und Kriminalpolizeibehörden sehr eng zusammen arbeiten (s. Buback 1977: 47 ff; Rupperecht 1977: 53; Blankenburg/Treiber 1978: 161); dies gilt vor allem aber für die Verfolgung der schweren Wirtschaftskriminalität. Während der Kriminalpolizei die Bearbeitung der Fälle leichter und mittelschwerer Wirtschaftsdelikte überlassen bleibt, haben die Schwerpunktstaatsanwaltschaften die Verfolgung der gravierenden Straftaten weitgehend an sich gezogen. Die Verfahren werden nicht nur von staatsanwaltschaftlicher Seite gesteuert, die Ermittlungsarbeiten werden oft auch von staatsanwaltschaftlichem Exekutivpersonal durchgeführt (s.

Berckhauer 1977 a: 66 ff; Blankenburg/Sessar/Steffen 1978: 272 ff u. 290 ff). Hier sieht sich die Kriminalpolizei häufig in die Rolle gedrängt, reine Handlangerdienste vollbringen zu müssen, soweit sie überhaupt von der zuständigen Staatsanwaltschaft vom Gang der Ermittlungen um dem Verfahren informiert wird (s. Pfiszer 1984: 96).¹⁷ Anders als bei Straftaten im Bereich allgemeiner Kriminalität scheinen auch die Strafanzeigen in großen Wirtschaftsstrafsachen von vornherein bei den Staatsanwaltschaften einzugehen (s. Hühnerschulte 1968: 32).

Im Falle der Kleinstkriminalität sowie bei der Mehrzahl aller Anzeigen gegen Unbekannt unterscheiden sich staatsanwaltschaftliche und polizeiliche Arbeit im Ergebnis allerdings nicht: Die Verfahren werden ohne weitere Ermittlungshandlungen eingestellt. Dies betrifft immerhin beinahe 50% aller bekanntgewordenen Straftaten. Beide Behörden verwalten hier im wesentlichen nur die Verfahren, jede auf ihre Weise (s. z.B. Steffen 1976: 149).¹⁸

4.3.2 Selbstverständnis und Auftragsinterpretation von Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaft

Auch wenn Juristen in den Staatsanwaltschaften nur rund ein Viertel des Personals ausmachen, so wird die Arbeit dieser Behörde doch wesentlich von ihnen als den zentralen Sachbearbeitern und Führungskräften und ihren beruflichen Sozialisationsprozessen geprägt. Die Qualifizierungsprozesse der übrigen Sachbearbeiter, vor allem der Rechtspfleger, sind im übrigen in nicht weniger ausgeprägtem Maße an Rechtsdimensionen orientiert.

Die "Zweispurigkeit" der staatsanwaltschaftlichen Aufgabenstellung wird vom Ausbildungsgang der Staatsanwälte nicht reflektiert (s. Blankenburg/Sessar/Steffen 1978: 93 f). Jurastudium und Referendarzeit als formeller Ausbildungsweg bedeuten eine Dominanz zivilrechtlicher Inhalte und die Einübung technisch-methodischer Fähigkeiten zur Rechtsexegese und zur Subsumtion von Sachverhalten unter Rechtsnormen. Vermittelt werden in erster Linie Kompetenzen zur Entschlüsselung und Konstruktion von Realität sowie zur Entwicklung von Strategien und der Rechtfertigung von Lösungen, die sich in hohem Maße durch ihre Rückbezüglichkeit auf rechtliche Konstrukte und durch Wahrnehmungen, Interpretationen und Meinungen auszeichnen, die aus der eigenen Profession stammen (s. Schütte 1982: 15 u. 160 ff). Die Vermittlung von Kenntnissen über Kriminologie, Devianz oder die Wirkung von Strafsanktionen spielt kaum eine größere Rolle. Der

Erwerb praktischer Fähigkeiten zur Durchführung von Ermittlungshandlungen und zur Kooperation mit dem wichtigsten Partner bei der Aufgabenerfüllung, der Kriminalpolizei, sind im Ausbildungsgang ebensowenig enthalten wie Hilfestellungen dafür, soziale, wirtschaftliche und gesellschaftliche Zusammenhänge zu verstehen (s. im einzelnen Schütte 1982; Werle 1977: 47 ff; Wassermann 1974: 159 ff; Kerbel 1974: 67). Dem Ausbildungsgang liegt noch am ehesten die Vorstellung vom richterlichen Berufsfeld zugrunde, aber auch hier eher von der Revisions- als der Tatsacheninstanz (s. Werle 1977: 52).

Lehrbücher zur staatsanwaltschaftlichen Tätigkeit oder zum Strafverfahren setzen kaum andere Schwerpunkte als das Studium und die Ausbildung in der Referendarzeit - gegebenenfalls ergänzt durch Hinweise, wie staatsanwaltschaftliche Verfügungen zur Erledigung von Verfahren oder als Arbeitsaufträge an die Mitarbeiter zu fertigen sind (s. z.B. Kunigk 1983; Solbach 1981; Rüping 1983 a). Für eine aufgabenspezifische Qualifikation des Staatsanwalts bleiben im wesentlichen autodidaktisches Lernen, "learning by doing" und, faktisch jedoch nur sehr eingeschränkt, behördliche Fortbildungsmaßnahmen (s. Kerbel 1974: 67; Günther 1973: 36 f). Dem berufspraktischen Lernen sind dann aber wiederum die Grenzen gesetzt, die sich aus der verfestigten Rolle staatsanwaltschaftlicher Funktionserfüllung im Ermittlungsverfahren ergeben. Wo die nicht-rechtlichen, nicht-verfahrenserledigenden Dimensionen nur am Rande praktiziert werden, können sie auch nur in Grenzen eingeübt werden.

Die Diskussion um die Angemessenheit der juristischen Ausbildung im allgemeinen und ihre Eignung für die staatsanwaltschaftliche Arbeit im besonderen ist so alt wie diese Ausbildung und die Staatsanwaltschaft selbst (s. z.B. Schütte 1982: 13 ff; Kerbel 1974: 67; Ullrich 1961: 100 f; Geerds 1984: 111 ff). Geändert hat sich in den letzten 100 Jahren nur wenig. Darin dürfte nicht zuletzt die Tatsache ihren Ausdruck finden, daß in justitieller und staatsanwaltschaftlicher Perspektive die Diskrepanz zwischen der durch Ausbildung und berufliche Sozialisation erworbenen Qualifikation und den für relevant erachteten Anforderungen an staatsanwaltschaftliche Aufgabenerfüllung so groß nicht sein kann.

Orientierte sich bereits die Ausbildung in wesentlichen Teilen an richterlicher Tätigkeit, so orientieren sich auch die Staatsanwälte in erster Linie am Berufsbild des Richters. Das Bild vom abwägenden, neutralen und richterlich-unabhängigen, nur dem Gesetz unterworfenen Staatsanwalt prägt auch das Selbstverständnis dieser Profession. Die Nähe zu richterlicher Tätigkeit und Selbstbeschreibung hat viele Anknüpfungspunkte. Die gleiche berufliche Qualifikation und die Forderung, daß sich daran auch nichts ändern solle (so z.B. Neuberger 1968: 8; Leitlinien

1979: 6 ff); die in zahlreichen Bundesländern übliche enge Verzahnung beider Laufbahnen (s. Neuberger 1968: 13; Günther 1973: 162) und die Interessenvertretung von Richtern und Staatsanwälten im gleichen Verband, dem Deutschen Richterbund; die Subsumtion der Staatsanwälte unter das Richtergesetz und ihre besoldungsmäßige Gleichstellung mit der Richterschaft; die nie verstummende Kritik am Weisungsrecht der übergeordneten Justizbehörden und der Behördenleitung gegenüber den einzelnen Staatsanwälten wie auch nicht zuletzt die Regelung der Grundzüge staatsanwaltschaftlicher Behördenstruktur im Gerichtsverfassungsgesetz und das Festhalten der staatsanwaltschaftlichen Interessenvertretung daran, daß dieser Behördenzweig der Dritten Gewalt zuzurechnen und kein Teil der Exekutive sei (s. Leitlinien 1979: 6).

Eine Orientierung an den rechtlichen Dimensionen der Realität und von strafbarem Handeln und den daraus erwachsenden rechtlichen Konsequenzen, eingefangen z.B. in Überlegungen zur "Anklagefähigkeit" oder zur "Verurteilungswahrscheinlichkeit", hat andere Kriterien für Erfolg und Mißerfolg als eine Fixierung auf die Aufklärung von Straftaten (s. Steinhilper 1967: 75 f; Habel 1982: 58 ff). Während die Staatsanwaltschaften ihre Erfolge und ihre Mißerfolge weitgehend aus den Erledigungsquoten und Rückstandszahlen bzw. "Resten", wie es im offiziellen Sprachgebrauch der Behörde für nicht abgeschlossene Verfahren heißt, bemißt, gilt bei der Kriminalpolizei insbesondere die Aufklärungsquote als Indikator für Erfolg und Mißerfolg. Während ein hoher Anteil per Einstellung erledigter Verfahren, d.h. tatsächlich überwiegend nicht aufgeklärter Sachverhalte bei der Staatsanwaltschaft auch als Erfolg gewertet werden kann - wird dadurch doch die "Mär" vom verfolgungswütigen Staatsanwalt widerlegt (s. Neuberger 1968: 9; Günther 1973: 28; Seeber/Piete 1980: 154) -, bedeutet eine hohe Quote nicht aufgeklärter Straftaten für die Kriminalpolizei im Grundsatz genau das Gegenteil. Sie kennzeichnet einen unzureichenden Erfolg kriminalpolizeilichen Handelns. Unaufgeklärte Straftaten stehen im Prinzip für das Versagen der Behörde (s. Steffen 1976: 76 f; Habel 1982: 58 f; Busch u.a. 1985: 267 f).¹⁹

Für Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaft gelten bei der Aufklärung von Straftaten in der alltäglichen Realität teilweise erheblich von einander abweichende Maßstäbe. Beispielsweise ist die staatsanwaltschaftliche Interpretation von "hinreichendem Tatverdacht" eine andere als die der Kriminalpolizei (s. Steffen 1976: 294). Ein von der Kriminalpolizei ermitteltes Indiz, das zur Aufklärung beiträgt, muß keineswegs zur rechtlichen Bewertung der Straftat und der daraus erwachsenden Konsequenzen beitragen. Aus der Aufklärung einer Straftat im polizeilich-kriminalistischen Sinne folgt für die Staatsanwaltschaft keineswegs automatisch, daß der

Fall auch rechtlich sanktionsfähig, im engeren Sinne also, anklagefähig, ist (s. Steinhilper 1977: 75).

Die rechtlichen Dimensionen von Strafverfolgung waren nie vorrangige Orientierungspunkte für kriminalpolizeiliche Arbeit. "Rechtliche Vorschriften stellen für die Polizei bzw. den Beamten nicht 'motivierende' Handlungsanleitungen dar, sondern sind Begrenzungen für kriminalistische Aktivitäten. Die Auseinandersetzung mit der Rechtsdogmatik liegt außerhalb des polizeilichen Selbstverständnisses", so ein leitender Beamter des Bundeskriminalamtes (Kube 1983: 99). Kriminalpolizeiliche Arbeit hat sich immer auf die Aufklärung von Straftaten unter kriminalpolitischen Zielsetzungen, d.h. unter Berücksichtigung von Überlegungen zu einem als angemessen empfundenen Verhältnis zwischen der Bedeutung des Deliktes und dem für die Aufklärung erforderlichen Ressourceneinsatz konzentriert.

Daß die Aufklärung von Straftaten Informationsverarbeitung bedeutet, ist für die Kriminalpolizei von Anfang an von großer Bedeutung gewesen. Für Horst Herold, den langjährigen Präsidenten des Bundeskriminalamtes, " ... bestimmt das Sammeln, Sichten, Vergleichen und Analysieren tat- und täterbezogenen Informationen das Wesen" kriminalpolizeilicher Tätigkeit. "Informationen werden durch Ermittlungen zu einer aktuellen Straftat erhoben, zur Tataufklärung verarbeitet und, soweit sie darüber hinaus von Bedeutung sind, ... gespeichert," damit ... "sie zur Aufklärung künftiger Straftaten wieder zur Verfügung stehen. Kriminalistik bedeutet: ... Informationsverarbeitung für die speziellen Zwecke der Strafverfolgung und der Fahndung. Kriminalistische Erfolge bleiben aus, wenn die Art und Weise, Informationen zu gewinnen und zu verarbeiten, mit der Kriminalitätsentwicklung nicht Schritt hält ..." (Herold 1986).

Es ist wichtig für das Verständnis kriminalpolizeilichen Handelns, daß das Aufgabenbündel dieses Verwaltungszweiges aus repressiven und präventiven Funktionen besteht, die als ein praktisch untrennbar zusammengehöriges komplexes Aufgabenfeld wahrgenommen werden. Das gesamte Spektrum gesellschaftlicher Delinquenz und Devianz wird hierbei als originäres Aufgabenfeld der Kriminalpolizei reklamiert. Formulierungen, die vom "einzigartigen Erkenntnisprivileg der Polizei" und dem daraus resultierenden Einblick in eine "Vielzahl und Vielfalt gesellschaftlich abweichender und gesellschaftsfeindlicher Verhaltensweisen, in Strukturdefekte der Gesellschaft" sprechen, woraus sich eine "gleichsam gesellschaftssanitäre" Funktion der Kriminalpolizei ableite - so der damalige Chef des Bundeskriminalamtes Anfang der 70er Jahre (Herold 1972: 134; ders. 1973: 23 f) - werden vielleicht nicht von der gesamten Kriminalpolizei getragen. Sie geben aber doch Einblick in wesentliche Züge kriminalpolizeilichen Selbstverständnisses.

Von hier läßt sich relativ leicht eine Brücke schlagen zu einem "gesamtpolizeilichen Auftrag" der Kriminalitätsbekämpfung, der wesentlich auf eine umfassende Informationsversorgung angewiesen ist. Dies bedeutet Erfassung und Verarbeitung von Daten, die weit über Strafverfolgungsangelegenheiten hinausreichen. Das informationelle Netzwerk umfaßt dann das "breite Spektrum der Vorbeugung", den Katastrophenschutz und den "gesamten logistischen Bereich bis zu Daten der Alarmkalender, von den vereidigten Dolmetschern über Sachverständige, Ansprechpartner für bestimmte Versorgungseinrichtungen bishin zu gefährdeten Personen", was notwendigerweise auch völlig "neutrale" Personen nicht ausschließt (so Stümper 1982: 235).

Die unterschiedlichen Orientierungspunkte und das wesentlich voneinander abweichende Selbstverständnis kriminalpolizeilichen und staatsanwaltschaftlichen Handelns finden ihre Entsprechungen in den Erwartungen und Einschätzungen der Umwelt. Die Polizei ist die Stelle, bei der die überwiegende Zahl der Strafanzeigen eingeht - die Polizei ist auch lokal präsent, die Staatsanwaltschaft ist es in der Regel nicht. Die Polizei wird auch ganz offensichtlich für die Aufnahme von Anzeigen und die Tatermittlung für zuständig gehalten (s. Habel 1982: 56).²⁰ Der Kriminalpolizei werden auch Aufklärungs- und Fahndungserfolge wie auch -mißerfolge zugerechnet, ihr Ressourceneinsatz wird mit der Bewältigung der Kriminalität in Verbindung gebracht, heute wie vor 80 Jahren (s. z.B. die Wiedergabe einer Reichstagsdebatte bei Ullrich 1961: 52 f). Diskussionen über die Gewährleistung oder Gefährdung öffentlicher Sicherheit und die Bekämpfung der Kriminalität sind im wesentlichen Diskussionen über die Kriminalpolizei und ihre Arbeit.

4.3.3 Historische Wandlungsprozesse von Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei

Die tatsächliche Rollenverteilung zwischen Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei, die Konzentration auf jeweils unterschiedliche Teile der Aufgabenerledigung wie auch das deutlich voneinander abweichende behördliche Selbstverständnis sind nicht das Resultat weniger Jahrzehnte, sondern stehen am Ende einer mehr als hundert Jahre währenden Entwicklung.

Die Staatsanwaltschaft ist erst Mitte des letzten Jahrhunderts als eine neue, dem französischen Rechtsbereich entlehnte Institution auf der Grenzlinie zwischen Justiz und Verwaltung in Deutschland etabliert worden. Als einer der Hoffnungsträger von bürgerlichem Liberalismus und

Strafrechtsreformern sollte sie ganz generell zur Stärkung der Dritten Gewalt gegenüber der Exekutive beitragen. Sie sollte darüber hinaus die faktische Entmachtung der noch dem Inquisitionsverfahren verhafteten Strafjustiz durch die Sicherheitspolizei, die etwa in Preußen auf der Basis extensiver Handhabung von Bestimmungen des Preußischen Allgemeinen Landrechts die Strafgerichte vielfach ins Abseits gedrängt hatte, rückgängig machen. Von staatlicher Seite zunächst nur widerstrebend als Kind bürgerlicher Reformtendenzen akzeptiert, wurde in der Staatsanwaltschaft im Zeichen der Restauration schnell eine Art trojanisches Pferd entdeckt, das die Justiz einer stärkeren staatlichen Einflußnahme und Kontrolle unterziehen sollte. Die Beschränkung polizeilicher Handlungsräume schien so verschmerzbar zu sein (s. Döhring 1958: 283; Blankenburg/Treiber 1978: 165 ff).

Sichtbarer Ausdruck der Ausrichtung der Staatsanwaltschaft auf die Justiz ist nicht zuletzt die vollständige organisatorische Anpassung an den gerichtlichen Behördenaufbau. Die schon 1846 in Preußen, wenig später auch in anderen deutschen Ländern in Teilbereichen festgeschriebene formelle Unterstellung der Polizei unter die Staatsanwaltschaft im Rahmen der Strafverfolgung wurde mit der Verabschiedung der bis heute in ihren einschlägigen Bestimmungen weithin unveränderten Strafprozeßordnung und des Gerichtsverfassungsgesetzes der Jahre 1877/79 bestätigt und noch weiter ausgebaut. Der an beide Behörden gerichtete Strafermittlungsauftrag wie auch die Leitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft sind so seit mehr als hundert Jahren rechtlich weitgehend unveränderte Grundlage der Aufgabenerledigung von Polizei und Staatsanwaltschaft (s. hierzu auch Habel 1982: 8 ff; Kerbel 1974: 48 ff).²¹

Ging auch anfangs das Wort von der Polizei als dem "bloßen Büttel der Strafjustiz" um (Zirpins 1957: 14), so etablierte sich relativ schnell das eben beschriebene tatsächliche Arbeits- und Kompetenzverteilungsmuster in immer ausgeprägter Weise - hier die rechtliche Erledigung, dort die eigentliche Ermittlungsarbeit.²²

Der Trend zu einer Orientierung der Staatsanwaltschaft auf den rechtlichen und justitiellen Bereich und die wachsende Dominanz der Polizei im eigentlichen (Sach-)Ermittlungsverfahren läßt sich an zwei historischen Phasen besonders deutlich zeigen:

(1) Es entsprach exekutiver Zielsetzung, über die Staatsanwaltschaften Einfluß auf die Strafergerichtsbarkeit zu nehmen. Die Staatsanwaltschaften wurden in den 70er und 80er Jahren des letzten Jahrhunderts besonders in Preußen - die Justiz war damals wie heute Ländersache - zu Lasten der Gerichte personell ausgebaut. Gleichzeitig waren die beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten im staatsanwaltschaftlichen Dienst deutlich attraktiver als

die im Gerichtswesen ausgestaltet. Im Zuge einer in großem Stile durchgeführten Auswechslung des Gerichtspersonals wurden die Staatsanwaltschaften für mehr als ein Jahrzehnt bis zum Ende des Jahrhunderts zur Durchgangs- und damit auch beruflichen Sozialisationsstation für Richterstellen, insbesondere für gerichtliche Führungspositionen (s. Kerbel 1974: 53 ff; Döhring 1958: 283; Blankenburg/Treiber 1978: 165 ff). In den süddeutschen Ländern waren staatsanwaltschaftliche und richterliche Laufbahnen von Anfang an eng miteinander verknüpft worden (s. Döhring 1958: 283).

Die konkrete strafrechtliche Würdigung der Strafsachen und der mutmaßlichen Straftäter, aber auch die Art der Verfahrenserledigung fungierten als wichtige Ansatzpunkte für die Exekutive, um die Arbeit der Strafgerichtsbarkeit über die grundsätzlich weisungsgebundene Staatsanwaltschaft im Sinne der Exekutive zu beeinflussen. Parallel dazu wurde die Staatsanwaltschaft bereits 1883 in Preußen auf Drängen des Innenministers vom Justizminister dazu angehalten, von ihrem Weisungsrecht gegenüber der Polizei nur in sehr eingeschränkten Fällen Gebrauch zu machen (s. Wendisch 1977: 22).

(2) Gerade die Weisungsgebundenheit der Staatsanwaltschaft spielte während des Dritten Reiches eine ganz besondere Rolle. Die Beteiligung der Staatsanwaltschaft am Strafverfahren und ihre gleichzeitige Nähe zur Justizverwaltung machten sie zum geeigneten Objekt für den planmäßigen Ausbau als umfassendes Kontrollorgan der Strafjustiz. Ihre Rechte und Lenkungsmöglichkeiten gegenüber der Strafgerichtsbarkeit wurden bis zum Ende der nationalsozialistischen Herrschaft systematisch ausgebaut. Gleichzeitig wurde die Staatsanwaltschaft aber ihrerseits von der Polizei und der mit ihr in vielfacher Hinsicht verbundenen SS in ihren rechtlichen und faktischen Kompetenzen eingeschränkt (s. Döhring 1958: 284). Rechtlich wurde sie wie die übrige Strafgerichtsbarkeit an der Ahndung spezifischer Delikte und der Verfolgung bestimmter Delinquenten gehindert. Faktisch war sie bei den Ermittlungshandlungen vielfach ausgeschaltet, bei der Verfolgung zahlreicher Straftaten wie z.B. von Gefangenemißhandlungen behindert und im Einzelfall sogar als Anklagebehörde durch die Polizei selbst ersetzt worden (s. Rüping 1984: 299 ff; Majer 1984: 147; Kerbel 1974: 58 ff). In dem Maße, wie sich die Staatsanwaltschaft an der Strafjustiz orientierte bzw. hierzu gedrängt wurde, übernahm die Polizei immer größere Anteile an der Durchführung von Ermittlungsverfahren.

Unabhängig von solchen wie den beschriebenen zeitspezifischen Entwicklungen lassen sich einige generelle Veränderungsprozesse in bzw. im Bereich beider Behördenzweige ausmachen, die von zentraler Bedeutung

für die jeweils strukturell gegebenen Möglichkeiten gewesen sind, in den vergangenen zwei bis drei Dekaden dieses Jahrhunderts informationstechnische Systeme zu nutzen. In ihnen zeigen sich darüber hinaus sehr unterschiedliche Muster, Veränderungen in der jeweiligen Umwelt zu verarbeiten.

4.3.3.1 Die Kriminalpolizei

Verfolgt man den Wandel der Kriminalpolizei ab der zweiten Hälfte des 19. bis zum Beginn der 60er Jahre dieses Jahrhunderts, dann sind es vier Entwicklungen, die für das hier interessierende Thema von besonderer Bedeutung sind:

(1) Der Aufbau umfassender Informationsbestände über Kriminaldelikte und das dazugehörige Umfeld hat in der kriminalpolizeilichen Arbeit eine verhältnismäßig lange Tradition. Bereits zu Beginn des 19. Jahrhunderts eher sporadisch geführte Listen über gestohlene Sachen, verdächtige Personen, einsitzende und aus der Haft entlassene Straftäter oder unaufgeklärte Delikte wurden in der Folge zunehmend zu umfangreichen Datensammlungen ausgebaut (s. Ullrich 1961: 192; Zirpins 1957: 15). In der zweiten Hälfte der 20er Jahre begann der Aufbau von Karteien, die die kriminalpolizeiliche Ermittlungsarbeit nach dem Modus-Operandi-Prinzip unterstützen sollten (s. Kaleth 1961/3: 12 u. 19; Schneider 1968: 36). Gegen Ende der 50er Jahre verfügten die Landeskriminalämter über gut 20 verschiedene, vor allem karteimäßig geführte Informationsbestände. Sie reichten von einer Straftaten- und Spezialistenkartei über die Dokumentation von Spuren bis zur Spitznamenkartei (vgl. Ullrich 1961). Grundsätzlich waren die Datensammlungen eher sachlich-inhaltlich orientiert als verfahrensdokumentierend. Der Aufbau umfangreicher Informationsbestände wurde vom Ausbau des kriminalpolizeilichen Nachrichtenwesens begleitet und wesentlich gestützt.

Als Ergänzung zu den bei den größeren Polizeibehörden, aus der Perspektive des Zentralstaates damit jedoch dezentral geführten Datenbeständen wurden im Laufe dieses Jahrhunderts zahlreiche zentrale Informationspools, wie etwa das Steckbriefregister oder das Fahndungsbuch, neu eingeführt. Dies führte gegen Ende der 20er Jahre zur Ablösung mehrerer unkoordiniert und unsystematisch verwandter, von Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaft nebeneinander benutzter Fahndungsinformationssammlungen (s. Hartung 1928: 138 ff.). Der Sprung zur völligen Zentralisierung der Informationsbestände unter Überwindung aller Trennungslinien, die aus der Länderzuständigkeit für die Polizei resultierten, wurde aber nicht erreicht (s. Ullrich 1961: 56 ff 177 ff u. 233 f; Littmann 1968: 80 ff.). Die immer umfangreicher werdenden Informationssammlungen und Datenbestände

de fungierten zwar als wichtige Entscheidungsgrundlagen und wurden zu diesem Zwecke auch systematisch aufgebaut; ihre Nutzung zur Generierung kriminologischen Wissens blieb jedoch weitgehend Angelegenheit des einzelnen Berufspraktikers. Eine systematische Erschließung der Datenbestände etwa durch kriminologische Forschung der Kriminalpolizei unterblieb bis in die 60er Jahre unseres Jahrhunderts hinein. Neben routinemäßigen Abfragen bestimmte "der Spürsinn" des erfahrenen Kriminalisten die Nutzungsmuster der Informationsbestände (s. Busch u.a. 1985: 170).

(2) Die Entwicklung umfangreicher Methoden der Kriminaltechnik stand anders als die kriminologische Forschung schon recht frühzeitig im Zeichen der Nutzung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Verfahren vor allem aus dem Bereich von Technik und Naturwissenschaften. Die Anfänge kriminalpolizeilicher Forschung zur Entwicklung kriminaltechnischer Methoden der Spurenauswertung und Täterüberführung reichen ebenfalls bis ins 19. Jahrhundert zurück. Erkennungsdienstliche Methoden wie die Daktyloskopie fanden ebenso Eingang in die kriminalpolizeiliche Arbeit wie die Nutzung optischer Geräte und fotografischer Techniken oder Erkenntnisse der Waffen- und Sprengstoffkunde (s. Zirpins 1957: 15 ff). Wissenschaftliche Erkenntnisse und neue technische Verfahren wurden allerdings oft erst mit größeren zeitlichen Verzögerungen übernommen. Die Kriminalpolizei stand hierbei keineswegs immer an der Spitze des Fortschrittes (s. Ullrich 1961: 50 ff; Busch u.a. 1985: 236). Neben dem Rückgriff auf externe Einrichtungen, wie z.B. universitäre kriminaltechnische Institute oder chemische Untersuchungsämter, baute die Kriminalpolizei seit den 20er Jahren zunehmend auch eigene infrastrukturelle Kapazitäten vor allem bei den großstädtischen Polizeibehörden auf (s. Zirpins 1957: 16). Hierzu zählt etwa die Einrichtung des Kriminaltechnischen Instituts der Deutschen Polizei in den 20er Jahren (s. Ullrich 1961: 50 ff; Littmann 1968: 80 f; Busch u.a. 1985: 174).

(3) Der Aufbau umfangreicher Informationsbestände und die Entwicklung und Nutzung immer ausgefeilterer kriminaltechnischer Methoden waren begleitet von mehreren Veränderungen und Wandlungen der Behördenstruktur. Die ursprünglich in der örtlichen Schutzpolizei enthaltene und kaum eigenständig ausgebildete Kriminalpolizei wurde etwa ab der Mitte des 19. Jahrhunderts organisatorisch zunehmend von der allgemeinen Vollzugspolizei getrennt, in gewissem Umfang verselbständigt und bis heute kontinuierlich personell verstärkt. Bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts gab es allerdings noch keine eigenständigen kriminalpolizeilichen Behörden (s. Ullrich 1961: 44 ff u. 142 ff; Zirpins 1957: 13 f).

Dies änderte sich in den 20er Jahren. Zur Überwindung der bestehenden organisatorischen Zersplitterung der Kriminalpolizei wurden einzelne

Behörden neu errichtet bzw. bisher dezentrale Einrichtungen in zentralen Institutionen vor allem des Erkennungs-, Nachrichten- und Fahndungsdienstes zusammengefaßt. Die Errichtung von Landeskriminalämtern schuf konzentriertere und zentralisiertere Informationskanäle und Leitungsbefugnisse vor allem für die Bearbeitung von Fällen der schweren Kriminalität. Gleichzeitig wurde die Kriminalpolizei verstärkt aus ihrer kommunalen Anbindung heraus und an die staatliche Verwaltung herangeführt. Eine organisatorische Zentralisierung der Kriminalpolizei auf Reichsebene konnte in den 20er Jahren jedoch wegen des Widerstandes einiger Länder nicht realisiert werden (s. Götz 1985: 409; Ullrich 1961: 177 ff; Zirpins 1957: 18 ff).

Parallel zu den beschriebenen Prozessen des ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts entwickelte sich auch eine ausdifferenzierte internationale Kooperation, die 1923 in der Gründung einer "Internationale(n) kriminalpolizeiliche(n) Kommission (IKK)" und wenig später in der Errichtung eines internationalen Polizeifunknetzes mündete (Zirpins 1957: 19 f). Während der nationalsozialistischen Herrschaft wurden die zentralisierenden Tendenzen auf nationaler Ebene noch deutlich verstärkt.

Das Ende des 2. Weltkrieges brachte zunächst eine weitgehende Umkehrung dieses Prozesses. Auf Initiative der Besatzungsmächte wurde die Polizei wieder zu einer Angelegenheit der Länder. Zahlreiche organisatorische Zentralisierungen wurden rückgängig gemacht und die Kriminalpolizei wieder stärker in die allgemeinen Polizeibehörden reintegriert. In einzelnen Ländern wurde selbst eine Rekommunalisierung der Polizei eingeleitet (s. Kerbel 1974: 81; Ullrich 1961: 288 ff). Diese Dezentralisierungs- und Entspezialisierungsmaßnahmen wurden im Laufe der 50er Jahre ihrerseits z.T. wieder rückgängig gemacht. So kam es Anfang der 50er Jahre zur Errichtung des Bundeskriminalamtes. Mit der Bildung kleinerer Spezialdezernate im kriminalpolizeilichen Bereich wurde wieder an die früheren Prozesse einer zunehmenden Differenzierung und Spezialisierung angeknüpft (Götz 1985: 408 f; Habel 1982: 66 f; Littmann 1968: 80). Am Ende dieser Maßnahmen stand aber auch eine beträchtliche Verkomplizierung der Organisations- und Leitungsstrukturen der gesamten Polizei. Die Brüche mit den Strukturen der jeweiligen Vergangenheit waren niemals so radikal gewesen, daß die alten Strukturen vollständig abgelöst worden wären.

(4) Die Entwicklung der Kriminalpolizei zur weitgehend verselbständigten Einheit für Verbrechensbekämpfung und Strafverfolgung stellte nicht den einzigen Differenzierungsprozeß dar: Fälle der kleinen Kriminalität wurden bearbeitungsmäßig weitgehend von den mittleren und schwereren Delikten getrennt. Die sogenannte Alltagskriminalität, insbesondere die

vielen "Unbekanntsachen", wurde zunehmend nur noch verwaltet, sofern nicht überhaupt von vornherein von einer Anzeige abgesehen bzw. von der Erstattung von Anzeige abgeraten wurde (vgl. Girtler 1980). "Mangelnde Erfolgsaussichten" lautet bei der Einstellung der Verfahren meist die offizielle Begründung. Tatsächlich steht kriminalpolitisch motiviertes Handeln hinter diesem Verfahren (s.o.) (vgl. Steinhilper 1977: 76 f; Habel 1982: 58 f; Backes 1985: 9 ff). "Verwalter" der Kriminalität ist in der Regel aber nicht die Kriminalpolizei, sondern die Schutzpolizei. In den letzten Jahrzehnten wurden zwischen 30 und 80% aller gemeldeten Straftaten von der Schutzpolizei bearbeitet. Nach internen, landesspezifischen Arbeitsteilungsmustern von Schutz- und Kriminalpolizei gehört die Bearbeitung der leichten, z.T. auch der mittelschweren Delikte in den Arbeitsbereich der Schutzpolizei (s. Busch u.a. 1985: 103; Rasch 1980: 53). Die Kriminalpolizei hat sich so zur Spezialbehörde für die Verfolgung mittlerer und schwerer Kriminalität entwickelt, aber auch hier nicht für alle Deliktarten gleichermaßen. Die Wirtschaftskriminalität z.B. ist von der Kriminalpolizei lange kaum als ein besonders wichtiges Arbeitsfeld betrachtet worden (s. Berckhauer 1977 a: 66).

4.3.3.2 Die Staatsanwaltschaft

Sowenig wie die Kriminalpolizei hat die Staatsanwaltschaft die letzten einhundert Jahre unverändert überstanden. Die Parallelen in der Entwicklung beider Behördenzweige liegen aber allein in der zumindest auf lange Sicht durchgängigen personellen Expansion. Der Erhöhung der "Schlagkraft" der Polizei und der Unterstützung der kriminalpolizeilichen Sachbearbeitung durch Kriminaltechnik, dem Ausbau von Informations- und Datenbeständen sowie von Maßnahmen zur organisatorischen Zentralisierung und Spezialisierung stehen auf Seiten der Staatsanwaltschaft in erster Linie die Entwicklung neuer Formen rechtlicher Verfahrenserledigung, eine kontinuierliche Zunahme quasi-richterlicher Funktionen sowie einige Maßnahmen gegenüber, die auf eine begrenzte Rationalisierung im verwaltungstechnischen Bereich und eine relative Reduktion der Personalkosten zielen. Am grundlegenden Behördenaufbau und der eigentlichen inhaltlichen Aufgabenerledigung hat sich generell relativ wenig geändert. Auch der Ausbildungsgang für die akademisch vorgebildeten Sachbearbeiter war während der letzten hundert Jahre keinen großen Änderungen unterworfen worden.

Die schon weiter oben angedeutete Übernahme strafrichterlicher Funktionen durch die Staatsanwälte wurde von Anfang an wesentlich von zahlreichen Novellierungen des Strafverfahrensrechtes gestützt. Änderungen der Strafprozeßordnung zu Beginn des Jahrhunderts brachten eine erste

Durchbrechung des generellen Legalitätsprinzips; bei bestimmten Delikten konnte aus Opportunitätsgründen auf eine Strafverfolgung verzichtet werden. Die Möglichkeiten, das Strafverfahren mit einem Strafbefehl, also unter Vermeidung der gerichtlichen Hauptverhandlung, zu beenden, wurden ausgebaut. Die ursprünglich noch bestehende richterliche Voruntersuchung wurde zunehmend von der Staatsanwaltschaft zurückgedrängt und ist später rechtlich ganz auf diese Behörde übergegangen - faktisch dann weiter auf die Polizei (s. Geisler 1981: 1119 ff; Hölscher 1928: 7 ff; Hartung 1928: 134 f u. 140 f). Die Staatsanwaltschaft hatte sich damit neben dem Gericht auf den Weg zur zweiten Sanktionsinstanz begeben (so Sessar 1977: 28 f).

Das Eindringen in strafrichterliche Funktionen hing allerdings nicht allein damit zusammen, über die Staatsanwaltschaft die Strafjustiz besser kontrollieren zu können, sondern war auch die Folge eines hohen Erledigungsdrucks. Die Bewältigung der wachsenden Fallzahlen, die Erledigung der Verfahren auf eine rechtlich gebotene Weise und der Abbau der Aktenberge wurden als Dauerproblem der Staatsanwaltschaft, wie der Strafjustiz insgesamt, angesehen. Dies war in den 20er Jahren nicht anders als in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg (s. z.B. Reformen 1928; Kuhlmann 1976: 265). Die auf einer Änderung des Strafverfahrensrechtes basierende Übernahme vieler quasi-richterlicher Funktionen bedeutete gleichzeitig auch eine Abkürzung der Verfahrensschritte und somit der Verfahrensdauer. Es sind auch zahlreiche Änderungen der Strafprozeßordnung zu verzeichnen, die ausschließlich auf eine Reduktion des Arbeitsanfalles zielten, wie etwa erweiterte Möglichkeiten, den Geschädigten auf den Privatklageweg zu verweisen (s. Hölscher 1928: 7 ff; Hartung 1928: 134 f u. 140 f).

Zahlreiche mehr oder weniger umfangreiche Maßnahmen zur Reorganisation vor allem des Bürodienstes, d.h. in erster Linie von Kanzlei und Geschäftsstellen, sollten zu einer Verminderung des verwaltungstechnischen Aufwandes führen. In den preußischen Staatsanwaltschaften wurden solche Maßnahmen etwa in den Jahren nach 1852, zwischen 1906 und 1910 und dann wieder besonders ausgeprägt in den 20er Jahren dieses Jahrhunderts durchgeführt (s. Schneider-Neuenburg 1928: 72 ff). Listenmäßige Eintragungen und Bücher wurden durch leichter zu handhabende Karteien ersetzt. Man benutzte zunehmend Vordrucke, straffte die Führung der Strafregister und vereinfachte die Mitteilungspflichten der Staatsanwaltschaft in Strafsachen, um nur einige Beispiele zu nennen. Zusätzlich fanden zu Beginn des Jahrhunderts neu entwickelte maschinelle Hilfsmittel der Informationsverarbeitung und Kommunikation wie Telefone, Schreibmaschinen, Schreib- oder Buchungsmaschinen den Weg in die staatsanwalt-

schaftlichen Behörden (zum Rationalisierungsschub vor allem der 20er Jahre s. Reformen 1928).

Alle Maßnahmen, von justitieller Seite selbst als erste Ergebnisse der Anwendung von Konzepten einer "wissenschaftlichen Betriebsführung" bzw. als Resultat einer "zeit- und kräfteersparenden Durchbildung des Arbeitsablaufes" beschrieben (so Thiesing 1928: 39), haben weder der Justiz im allgemeinen noch der Staatsanwaltschaft im besonderen auch aus den eigenen Reihen kommende Vorwürfe mangelnder organisatorischer wie technischer Modernität erspart (s. Clausen 1985: 1039 f; Thiesing 1928: 33 ff; Weisbart 1928: 114 ff). Die Justizverwaltung hatte zwar vor allem in den 20er Jahren einige Modelleinrichtungen für einen rationalisierten und gestrafften verwaltungstechnischen Ablauf entwickelt und eingerichtet (s. z.B. Tigges 1928: 42 ff). Die Breitenwirkung dieser Modelleinrichtungen ist offensichtlich aber relativ gering gewesen.

Bei allen tatsächlich durchgeführten Veränderungen der verwaltungstechnischen und büromäßigen Erledigung ging es auch nie allein darum, die Prozesse zu vereinfachen und den Aufwand zu reduzieren. Mindestens ebenso wichtig war die Sicherstellung einer umfassenden Kontrolle über alle Bürovorgänge, den Gang der Verfahren und die aktenmäßige Verfahrensdarstellung. Die Maßnahmen zielten in hohem Maße auf die Gewährleistung rechtsförmlicher Standards. Dazu gehörte auch der Aufbau zahlreicher Informationsbestände, die weniger die sachlich-tatsächliche Dimension der Aufklärung von Strafverfahren reflektierten, dafür umso mehr die rechtliche Seite und die rechtsförmliche Verfahrenskontrolle. Gemeint sind z.B. Aktenbewegungskarteien, Fristkalender, Verfahrens- und Strafregister, Aktenausscheidungsverzeichnisse oder eine Liste der Überführungsstücke. Gleichzeitig wurden immer präzisere Regelungen zur Führung eben dieser Listen, Verzeichnisse und Register sowie zum Umgang und der Verwaltung des Schriftgutes und der Akten entwickelt. Dies hat seinen Niederschlag in zahlreichen "Anweisungen für die Verwaltung des Schriftgutes bei den Geschäftsstellen der Gerichte und Staatsanwaltschaften" gefunden (s. vor allem: Aktenordnung; Preußische Zusatzbestimmungen zur Aktenordnung; als Überblick s. Reichelt u.a. 1983: 17 ff; Einsatz 1978: 18 ff).

Der Kritik an der mangelnden organisatorischen wie auch technischen Modernität wurde von justitieller Seite seit dem Beginn des Jahrhunderts mit dem Argument begegnet, einen hohen Leistungsstandard von Verfahrensabwicklung und Sachbearbeitung gewährleisten zu müssen, sowie nur über unzureichende Finanzmittel zu verfügen (s. Thiesing 1928: 33 ff; Tigges 1928: 43; für die jüngere Zeit: Leitlinien 1979: 11), was sich in so griffigen Formulierungen wie: "Die Justiz hat nie Geld, die Verwaltung immer" (Ringwald 1984: 49). "Die Justiz wird ... als 'Armenhaus der

öffentlichen Hand' betrieben" (Uhlig 1985: 233), niedergeschlagen hat. Darin drücken sich als Ergebnis langjähriger Entwicklung wesentliche Momente justitiellen Selbstverständnisses aus. Offensichtlich hat die Justiz die Mobilisierung von Ressourcen für ihren Behördenzweig immer für besonders legitimationsbedürftig gehalten. Zahlreiche als verloren bewertete Konflikte um die Zuteilung von Finanzmitteln scheinen dieser Selbsteinschätzung über die Zeit hinweg eine stabile Grundlage gegeben zu haben. So scheiterten aus justitieller Sicht z.B. in den 20er Jahren zahlreiche Pläne, die infrastrukturelle und personelle Ausstattung der preußischen Justiz zu verbessern, regelmäßig an den Einsprüchen der Finanzminister (s. Clausen 1985: 1040 f).

Da zahlreiche, längerfristig von der Justizverwaltung auch als finanziell rentierlich erachtete Sachinvestitionen in eine Modernisierung der Infrastruktur nicht getätigt werden konnten (so z.B. Tigges 1928: 43; Thiesing 1928 S. 34), sah sich die Justiz und mit ihr die Staatsanwaltschaft vor allem auf den Weg verwiesen, die Personalkosten, wenn schon nicht absolut, so doch relativ zu reduzieren. Aus dem umfassenden Komplex der Sachbearbeitungsaufgaben wurden zahlreiche, vor allem routinemäßig zu erledigende Teilaufgaben herausgelöst und "minder" qualifiziertem und damit geringer bezahltem Personal zugewiesen. Ähnlich erfolgte auch eine Entmischung von Tätigkeiten im Bereich der Assistenz- und Hilfsfunktionen.

Unter dem Namen "kleine Justizreform" wurden vor allem in den 20er Jahren die insgesamt bedeutensten Veränderungen in diesem Bereich durchgeführt. Zahlreiche, ursprünglich dem juristisch ausgebildeten Staatsanwalt vorbehaltene Sachbearbeitungsaufgaben wurden zunächst auf die Sekretariatsbeamten, später auf die neugeschaffenen Positionen und Laufbahnen der Rechtspfleger, Geschäftsstellenverwalter oder Kostenbeamten übertragen. Diese Maßnahmen tangierten allerdings weniger die eigentlichen Aufgaben im Ermittlungsverfahren; sie zielten vor allem auf den Bereich der Strafvollstreckung und zahlreicher, eher peripherer Teilaufgaben der Staatsanwaltschaft, wie z.B. die Erledigung von Mitteilungsverpflichtungen. Sie führten aber zu einer Entlastung der Staatsanwälte von Aufgaben, die den Kern der staatsanwaltschaftlichen Sachbearbeitung im Ermittlungsverfahrens allerdings nicht berührte. Allein die Einführung und der kontinuierliche Ausbau des amtsanwaltschaftlichen Dienstes betraf unmittelbar die Ermittlungstätigkeit. Damit wurde die Bearbeitung von Delikten aus dem Bereich der leichteren Kriminalität zunächst auf qualifiziertere Sekretariatsbeamte, später auf Rechtspfleger, die eine formale Zusatzqualifikation erlangt hatten, übertragen. Ziel dieser Maßnahmen war es vor allem, den außerordentlich hohen Akademikeranteil

und die dadurch verursachten hohen Personalkosten zu reduzieren (s. im einzelnen: Schneider-Neuenburg 1928: 72 ff; Thiesing 1928: 36 f; Hartung 1928: 143; Clausen 1985: 1043 u. 1051 f). Tatsächlich hat sich dieser Anteil auch kontinuierlich verringert: Gehörten 1913 bei den preußischen Staatsanwaltschaften und der ordentlichen Gerichtsbarkeit noch rund 30% der ausgewiesenen Stellen zum höheren Dienst, so sank dieser Anteil bis 1927 auf rund 23% (s. Hölscher 1928: 18).

Auch wenn zahlreiche Maßnahmen ihre Auswirkungen auf die inhaltliche Sachbearbeitung in den Staatsanwaltschaften hatten - z.B. beschleunigte der Übergang von der Listenführung auf Karteikartensysteme den Informationszugriff deutlich -, so bleibt doch festzuhalten, daß sich an den Grundformen staatsanwaltschaftlicher Sachbearbeitung, an der Konzentration auf die Bearbeitung von Akten und auf die rechtliche Seite der Verfahren wenig geändert hat. Staatsanwaltschaftliche Sachbearbeitung blieb, was sie beinahe von Anfang an war: vom einzelnen Dezernenten individuell erledigte Subsumtionsarbeit. Auch das eingesetzte und benutzte Instrumentarium, die Hilfsmittel der Verfahrensbearbeitung und des rechtlichen Erledigungsprozesses selbst, sind in weiten Zügen seit den ersten Rückgriffen auf Büromaschinen und kleineren organisatorischen Änderungen vor allem in den 20er Jahren weithin unverändert geblieben. Qualitative Änderungen dieser Art wurden offensichtlich auch nicht angestrebt. Versuche, das spätestens zu Beginn des Jahrhunderts verlorene Terrain bei der Sachverhaltsaufklärung im Ermittlungsverfahren zurückzugewinnen, sind kaum erkennbar. Die verwaltungsmäßige und rechtliche Bewältigung des Geschäftsanfalles hat immer Vorrang vor dem Engagement in der Sachverhaltsermittlung gehabt. Zusätzlich erlangte Ressourcen wurden dieser Priorität entsprechend eingesetzt (vgl. Hühnerschulte 1968: 29 f).

4.4 Informationstechnische Innovationen und alternative Formen behördlicher Problemlösung seit den 50er Jahren

Mitte der 60er Jahre setzten weder die Kriminalpolizei noch die Staatsanwaltschaft in nennenswertem Umfang moderne informationstechnische Systeme ein. Dies unterschied beide Behörden von anderen Verwaltungszweigen wie der Steuerverwaltung, den statistischen Ämtern oder dem Verteidigungsbereich, wo man bereits seit einem knappen Jahrzehnt mit Datenverarbeitungssystemen arbeitete. Der Aufbau der eingangs beschriebenen, in beiden Behörden so unterschiedlich ausgebauten informations- und kommunikationstechnischen Infrastruktur und der darauf aufbauenden

Arbeitsverfahren und organisatorischen Strukturen hat sich entsprechend erst in den letzten zwei Jahrzehnten vollzogen.

4.4.1 Informationstechnik und Wandel der Kriminalpolizei

Anfang der 60er Jahre hatte die Kriminalpolizei gerade damit begonnen, das kriminalpolizeiliche Meldewesen mit Hilfe von Lochkartenanlagen abzuwickeln (s. Littmann 1968: 80 f).²³ Der Einsatz dieser Anlagen, die die aufwendigen kriminalpolizeilichen Registrierungs- und Statistkarbeiten durchaus zu rationalisieren vermochten, war gleichwohl von einiger Skepsis begleitet, da eine qualitative Verbesserung kriminalpolizeilicher Ermittlungsarbeit nicht zu erwarten war. Überlegungen, auf diesem Gebiete Veränderungen zu erreichen, lenkten den Blick in der Folge eher auf den Einsatz von EDV-Anlagen, wofür es im Bereich der Kriminalpolizei Beispiele aus den USA, Frankreich und Belgien gab (s. Kaleth 1961/3: 30 ff). Auch die englische Kriminalpolizei hatte hier bereits wesentlich früher als die entsprechenden deutschen Behörden begonnen, EDV-Systeme einzusetzen (s. Funk/Kauß/von Zabern 1980: 43 ff).

Den zentralen Schub erhielt die kriminalpolizeiliche elektronische Datenverarbeitung erst in der zweiten Hälfte der 60er Jahre. Er führte dann aber in einer mit anderen Verwaltungszweigen kaum vergleichbaren Geschwindigkeit zum Aufbau umfangreicher DV-Kapazitäten und -verfahren und dies, obwohl der erste größere Anwendungsfall, ein bundesweiter Fahndungstag, mit einem Mißerfolg endete (s. Busch u.a. 1985: 127). Der zunehmende Einsatz informationstechnischer Systeme und die Entwicklung von Arbeitsmethoden, die auf einer Unterstützung durch die Datenverarbeitung basierten, wurde in den 70er Jahren von einer umfassenden Strukturreform der Polizeibehörden und einer forcierten quantitativen Verstärkung der gesamten Polizei, insbesondere aber der Kriminalpolizei, begleitet.

Ausgangspunkt für den Gesamtkomplex polizeilicher Innovationen waren von politischer und polizeilicher Seite getragene Einschätzungen zur Situation der Inneren Sicherheit, die auch von einer breiteren gesellschaftlichen Umwelt geteilt wurden. Die Leistungsfähigkeit vor allem der Kriminalpolizei wurde als unzureichend bewertet, ihre Struktur und ihre Arbeitsweise wurden den Anforderungen - so die Einschätzung - nicht mehr gerecht. Kennzeichnend für die Bewertung der Inneren Sicherheit sind insbesondere zwei Momente:

(1) Die Auseinandersetzung um die Notstandsgesetze, die Studentenproteste und -unruhen bzw. die Aktivitäten der außerparlamentarischen Oppo-

sition in der zweiten Hälfte der 60er Jahre sowie in späteren Jahren die verschiedenen Formen des nationalen wie internationalen Terrorismus wurden als massive Bedrohung der Grundfesten gesellschaftlicher wie staatlicher Ordnung verstanden. Die Wurzeln dieser Phänomene wurden in einem gesellschaftlichen Wertewandel und einer Legitimationskrise gesellschaftlicher Ordnung und staatlicher Institutionen verortet, was sie zu einem ganz besonderen Problem machte (s. Busch u.a. 1985: 229 ff).

(2) Die Kriminalpolizei diagnostizierte neue Erscheinungsformen der Kriminalität. Statt eines herkömmlichen Tätertyps mit relativ klaren sozialen Konturen und auch räumlich begrenzten Aktionskreisen wurden "immer geringere spezifische Auffälligkeiten konstatiert." "Was brächte 'Enträumlichung', 'Entspezifizierung', 'Entgrenzung' von Tat und Täter anderes zum Ausdruck, als daß die Gefahren abstrakt geworden sind und die Täter in Jedermannskleidern herumlaufen können?" (Busch u.a. 1985: 234; s. auch Dickopf 1968: 2 ff). Die abnehmende Bedeutung zahlreicher Formen informeller sozialer Kontrolle und eine neue Organisiertheit des Verbrechens komplettierten das wahrgenommene veränderte Bild der Begehung von Straftaten (s. Busch u.a. 1985: 231 ff). Die besondere Aufmerksamkeit für gewandelte Formen der Kriminalität galt hierbei in erster Linie der allgemeinen Kriminalität. Andere Bereiche strafbaren Handelns, wie etwa Wirtschafts- und Umweltdelikte und die sich dort abzeichnenden Veränderungen, haben hingegen lange nur ein sehr begrenztes behördliches Interesse gefunden (vgl. Berckhauer 1977 a; Klink 1985; Stümper 1985; Sontheimer 1985).

Zustand und Arbeit der Kriminalpolizei wurden vor diesem Hintergrund als unzureichend empfunden. Trotz aller Veränderungen in der Vergangenheit war die Polizei insgesamt noch zu sehr mit der allgemeinen Ordnungsverwaltung verknüpft, ihre föderative Organisation zeigte deutlich Züge von Fragmentierung mit einer "komplizierte(n) Verteilung von Zuständigkeiten und Anordnungsbefugnissen" (Busch u.a. 1985: 90). Sie wies Schutz- und Bereitschaftspolizei zu ausgeprägt militärische, die Kriminalpolizei zu sehr auf bürokratisch-hierarchische Sachbearbeitung hin orientierte Strukturen auf (Busch u.a. 1985: 94 ff u. 242 f). Erhebliche Probleme im kriminalpolizeilichen Informationssektor, eine mangelnde Erschließung kriminologischer Erkenntnisse, unzureichende Handlungskonzepte, zuviel Reaktion statt Prävention und eine den Erfordernissen nicht mehr entsprechende polizeiliche Ausbildung komplettierten die Defizitanalyse (s. im einzelnen Busch u.a. 1985: 147 ff u. 239 ff; Schneider 1968: 37 f; Dickopf 1968; vgl. auch Ullrich 1961: 390 ff).²⁴

Zahlreiche Probleme und Mängel polizeilichen Handelns waren nicht erst in der zweiten Hälfte der 60er Jahre erstmals "entdeckt" und thema-

tisiert worden. Die Kritik an den Möglichkeiten und Bedingungen vor allem kriminalpolizeilicher Tätigkeit, an bestehenden Organisationsstrukturen, Laufbahnregelungen sowie an finanziellen und personellen Engpässen stammte z.T. bereits aus den 50er Jahren. Auch die Kriminalpolizei sah sich, und darin unterscheidet sie sich nicht von der Justiz, speziell der Staatsanwaltschaft, als "Stiefkind der Verwaltung" (s. z.B. Zirpins 1957: 40). Ihre richtige Durchschlagskraft erhielt diese Kritik allerdings erst unter den Bedingungen der ausgehenden 60er Jahre.

Gefordert waren jetzt, so der damalige Präsident des Bundeskriminalamtes, Dickopf 1968 vor dem Innenausschuß des Bundestages, nicht einzelne singular bleibende Verbesserungen bei der Kriminalpolizei, sondern eine Neuorientierung der gesamten Kriminalpolitik (Dickopf 1968: 6). Die aus der zweiten Hälfte der 60er Jahre stammenden Ansätze, mit Hilfe der Datenverarbeitung eine qualitative Verbesserung kriminalpolizeilicher Arbeit zu erreichen, wurden entsprechend im folgenden Jahrzehnt eingebunden in ein Bündel an Maßnahmen zur Veränderung des gesamten Polizeiapparates. Der technische, organisatorische und personelle Niederschlag, den diese Neuorientierung gefunden hat, ist oben als Ist-Zustand der Polizei beschrieben worden. Die zentralen Veränderungsprozesse lassen sich kurz skizzieren:

(1) Durch Änderungen des formellen Polizeirechts wurden die zentralen Instanzen, allen voran das Bundeskriminalamt und die Landeskriminalämter, beträchtlich verstärkt und mit originären Kompetenzen ausgestattet, die weit über die ursprünglichen Aufgaben der Informationssammlung hinausgingen. Das Bundeskriminalamt wurde mit der Novellierung des BKA-Gesetzes im Jahre 1973 zur zentralen informationellen Schaltstelle der Kriminalpolizei. Die gesamte polizeiliche Behördenstruktur wurde wesentlich vereinfacht und gestrafft, die Ausgliederung aus der allgemeinen Polizeiverwaltung beschleunigt, die Entkommunalisierung abgeschlossen, zahlreiche spezialisierte Funktionseinheiten neu eingerichtet und bei aller weiteren Ausdifferenzierung kriminalpolizeilicher Stellen eine bessere Verbindung von Schutz- und Kriminalpolizei in die Wege geleitet (s. Busch u.a. 1985: 82 ff; Herold 1986). Der Stellenkegel wurde erheblich zugunsten des gehobenen Dienstes nach oben verschoben, in der Ausbildung weitete man die wissenschaftsbezogenen und intellektuell-analytischen Anteile aus (s. Busch u.a. 1985: 168 f).

(2) Neue Handlungsmethoden und Arbeitskonzepte traten neben ältere oder lösten sie ab: Die Entwicklung der Rasterfahndungsmethode, neue Methoden der Informationsanalyse oder der Rückgriff auf sozialwissenschaftliche und kriminologische Erklärungen von Devianz und Delinquenz gehören genauso dazu wie neu entwickelte kriminaltechnische Verfahren

und eine generelle Hinwendung zu einem Konzept allgemeiner Prävention, um den Zwängen primär reaktiven Handelns zu entkommen. Hierzu gehörte auch eine erhebliche Verstärkung kriminalpolizeilicher Forschung über den kriminaltechnischen Bereich hinaus. Da externe Stellen nach kriminalpolizeilicher Auffassung den kriminalwissenschaftlichen und kriminologischen Forschungsbedarf nicht decken konnten oder wollten, baute die Kriminalpolizei ab Ende der 60er Jahre eigene Kapazitäten auf (s. im einzelnen Busch u.a. 1985: 70 ff u. 237 ff; Dickopf 1968: 4 f).

(3) Änderungen des materiellen Polizeirechts, aber auch der Strafprozeßordnung begleiteten diese Maßnahmen, vor allem um polizeiliche Personenkontrollen und Hausdurchsuchungen zu erleichtern. Ein Anfang der 70er Jahre entwickelter einheitlicher Musterentwurf für die Gestaltung des Polizeirechtes wurde zum Vorbild für neue Polizeigesetze in den meisten Bundesländern (s. Busch u.a. 1985: 190 ff).

(4) Die finanzielle und personelle Ausstattung der Polizeibehörden im allgemeinen und der Kriminalpolizei im besonderen wurde ab der zweiten Hälfte der 60er Jahre deutlich verstärkt. Das Wachstum der Ausgaben für die Polizei wie auch die Zunahme des Personaleinsatzes waren bis in die 60er Jahre hinein hinter der allgemeinen Ausgabensteigerung und dem Personalwachstum im öffentlichen Dienst zurückgeblieben. Dieser Trend wurde Ende der 60er Jahre gestoppt und z.T. umgekehrt. Die Ausgaben für den polizeilichen Aufgabenbereich erreichten leicht überproportionale Steigerungsraten (s. Emmerich 1984: 753 f; Personal im Bereich 1976: 32). Am polizeilichen Stellenzuwachs hat die Kriminalpolizei noch einmal bevorzugt partizipiert (s. Tab. 6: 117). Ihr Anteil am gesamten Personal der Polizei stieg von 11 auf 15%.

(5) Der Ausbau des kriminalpolizeilichen Informationssektors war, wie beschrieben, traditionell ein wichtiger Bereich für kriminalpolizeiliche Innovation. Gleichwohl wies der Umgang mit Informationen in behördlicher Sicht zahlreiche Probleme auf. Die Unzulänglichkeiten waren nicht erst gegen Ende der 60er Jahre bewußt geworden. Ansätze für eine entscheidende Verbesserung schien allerdings erst der Einsatz der EDV zu bieten (s. Kaleth 1961/3). Die Grundprobleme bestanden vor allem in einer mangelnden Aktualität vieler Daten, wie etwa des Fahndungsbuches, sowie in einem hohem Zeitaufwand für die Erschließung und Übermittlung der Informationen.

Die Kriminalpolizei sah sich besonders mit der Schwierigkeit konfrontiert, die Menge gewonnener und gespeicherter Informationen systematisch zu nutzen. Sie verfügte zwar prinzipiell über eine Vielzahl von Daten. Diese wurden aber in sehr unterschiedlichen Informationsbeständen, mit verschiedenen Methoden und zu oft dezentral gesammelt und waren über-

dies nicht immer systematisch erhoben worden (Boge 1983 a: 19 ff; Herold 1986; Busch u.a. 1985: 115 ff). Schwierigkeiten beim Informationszugriff und unzureichende informationsanalytische Methoden, die z.T. auch auf Ressentiments gegenüber Wissenschaft und neuen Techniken zurückgeführt wurden, hatten zur Folge, daß grundsätzlich vorhandenes Wissen, z.B. über Kriminalität und abweichendes Verhalten, nicht fruchtbar gemacht werden konnte (s. Busch u.a. 1985: 195). Die Aufwertung kriminalpolizeilicher Informationsverarbeitung zu einem der zentralsten Probleme der Behörde überhaupt bildete den Ausgangspunkt für die umfassende Erschließung des Einsatzes moderner Informations- und Kommunikationstechniken. Damit war gleichzeitig die Perspektive verbunden, zu objektiverbareren Informationen zu gelangen und die Entwicklung von einer immer als problematisch empfundenen Überführung des Täters durch Zeugenaussagen zu einer vor allem indizienbezogenen Beweisführung nachhaltig zu unterstützen (s. Busch, u.a. 1985: 247 f).

Natürlich gab es in der Kriminalpolizei anfangs auch skeptische Stimmen. Nicht alle erwarteten vom Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung einen großen und entscheidenden Fortschritt für die behördliche Arbeit (s. z.B. Littmann 1968: 80 f). Der Kreis derer, die, in herausgehobenen Positionen arbeitend, große Hoffnungen auf die EDV setzten, scheint jedoch deutlich größer gewesen zu sein (s. z.B. Schneider 1968: 10; Dickopf 1968: 37 f). Zu einem der entscheidenden Promotoren eines forcierten Ausbaus polizeilicher Informationssysteme entwickelte sich vor allem der Nürnberger Polizeipräsident und spätere Chef des Bundeskriminalamtes, Horst Herold, der für manche, besonders in den 70er Jahren, zu einer Art Galionsfigur polizeilicher "Informationsbegehrlichkeit" wurde.

Der Prozeß der Einführung neuer Techniken ist, nachdem die ersten Schritte einmal vollzogen waren, von den anderen Bereichen vor allem kriminalpolizeilicher Innovation, der Entwicklung neuer Handlungsformen, der Veränderung von Ausbildung und Stellenkegel und der Organisationsreform kaum mehr zu trennen. "Als Hilfsmittel für die Entwicklung neuer polizeilicher Handlungsmuster, die im Hinblick auf die veränderten Tätertypen und Tatbilder gefordert wurden, spielen die neuen Technologien eine ausschlaggebende Rolle" (Busch u.a. 1985: 236); und weiter: "Reorganisation der Polizei und Einführung neuer Techniken der Informationsverarbeitung haben sich gegenseitig bedingt: Eine zentralere und spezialisiertere Organisation ohne Informationskapillaren hätte zu mehr flexiblem und stärker flächendeckendem Handeln nicht beigetragen. Neue Techniken der Datenverarbeitung hätten ihrerseits, ohne eine angemessene Organisation, nur das Dilemma der ungenutzten Karteien modernisiert. Die informationstechnischen Nerven der Polizei verfeinern die Handlungsmöglichkeiten und

lassen die in der reorganisierten Polizei angelegten Potenzen erst wirksam werden" (Busch u.a. 1985: 115).

Am Anfang kriminalpolizeilicher Datenverarbeitung stand die einfache Überführung herkömmlicher Datenbestände in Dateien. Schwerpunkte waren zunächst die Kriminalstatistik, die Nachweise für die Personenfahndung und der kriminalpolizeiliche Meldedienst (s. Busch u.a. 1985: 118). Weniger schwere Delikte wurden hierbei "als bloße statistische Zählheit(en)", in kriminalpolitischer Perspektive relevantere Straftaten hingegen "mit detaillierten Angaben" in Dateien erfaßt und zunächst noch vergleichsweise einfachen Auswertungsverfahren unterworfen (Herold 1986). Bereits diese Form der DV-Nutzung stellte sich in Verbindung mit dem 1972 errichteten INPOL-System, das das Bundeskriminalamt mit den Landeskriminalämtern verband, in behördlicher Bewertung als ein qualitativer Sprung dar. Hierdurch wurde eine Aktualität und eine Systematik des Rückgriffs auf Informationen möglich, die vorher nicht realisierbar schien. Die Kriminalpolizei konstatierte Fahndungserfolge, die eigenen Einschätzungen zufolge alle Erwartungen übertrafen (vgl. Boge 1983 a: 23 f; Herold 1986).

Weitgehend neue Akzente für die kriminalpolizeiliche Arbeit setzten Datenverarbeitungsanwendungen wie die Rasterfahndung oder das System PIOS, die ab Mitte der 70er Jahre entwickelt und eingesetzt wurden. Mit ihnen konnte die Kriminalpolizei bis dahin nicht verfügbare Methoden der Informationserschließung und -auswertung realisieren. Hatte man anfangs beim Aufbau von Dateien die bisher auf Karteikarten festgehaltenen Informationen beinahe unverändert in computergestützte Informationssysteme mit starr formatierten Datensätzen übernommen, sie also auch der Struktur nach praktisch nur elektronisch dupliziert, basieren Anwendungsformen wie PIOS auf einer tatindividuellen Erhebung von Kriminalitätsdaten und ihrer mehrdimensionalen Auswertung, die programmgesteuert und automatisiert oder aber nach Anweisungen und Vorgaben der Sachbearbeiter erfolgt (s. Herold 1986). Rechnergestützte kriminaltechnische Analyseverfahren, wie z.B. für den Handschriftenvergleich oder die Spracherkennung, führten daneben auch in anderen Teilbereichen kriminalpolizeilicher Arbeit zu neuen Methoden (s. Busch u.a. 1985: 126 ff; Boge 1983 a: 24 ff).

Die besondere Bedeutung des Faktors Zeit wie auch die Notwendigkeit, unmittelbar vor Ort über die Informationen verfügen zu können, lenkte kriminalpolizeiliche Investitionen erheblich früher als in anderen Verwaltungszweigen, nicht nur in die Datenverarbeitung, sondern auch in den Ausbau der Kommunikationstechnik. Die zunächst realisierte Form des INPOL-Verbundes und die Koppelung von Fernschreib- und Datennetz wiesen bei allen Fortschritten gegenüber der Vergangenheit aus kriminal-

polizeilicher Sicht allerdings noch zahlreiche architekturbedingte Engpässe und Schwachstellen auf: die Netze waren nicht integriert genug, die Netzsteuerung war mit der Konzentration auf das Bundeskriminalamt zu kopflastig und zahlreiche Datenbestände mußten doppelt gespeichert werden. Um dem abzuhelpen begann nach 1978 der Aufbau des sogenannten DISPOL-Netzes, das die Leistungsfähigkeit des Gesamtsystems beträchtlich erhöhen und eine sehr viel leichtere Erschließung anderer Informationsquellen, wie des Bundeszentralregisters oder des juristischen Informationssystems JURIS, möglich machen sollte (s. Schramm 1982 a; Herold 1977: 81 ff; Busch u.a. 1985: 118 ff).

Die Kriminalpolizei war nicht nur der Promotor für den Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechniken in ihrem Bereich; sie initiierte auch Überlegungen zum Einsatz von Datenverarbeitungsverfahren in den Aufgabenbereichen anderer Verwaltungsbehörden, soweit das für die kriminalpolizeiliche Arbeit vorteilhaft erschien. Beispiele sind etwa erste Ansätze zu einer Automatisierung der Kfz-Zulassung sowie des Einwohnermeldewesens oder Anstöße für einen DV-Einsatz im Bereich der Berliner Staatsanwaltschaften (s. Bruns 1985: 85; Einsatz 1978: 2 f).

Der Ausbau kriminalpolizeilicher informations- und kommunikationstechnischer Systeme innerhalb der letzten 20 Jahre ist keineswegs immer glatt und linear verlaufen. Es waren zahlreiche eher technische Umwege, Sackgassen und Rückschläge, aber auch verschiedene Fehleinschätzungen hinsichtlich der Brauchbarkeit abstrakter und kontextloser Informationen in der Anwendung zu verzeichnen. Die Kriminalpolizei sah sich daneben zahlreichen "Wechselbädern" ihres politischen und gesellschaftlichen Umfeldes ausgesetzt, die ihre Pläne mal förderten, mal aber auch zum Scheitern brachten.

Eher technische Probleme gab es in der Anfangsphase mit relativ einfachen Verfahren der DV-Unterstützung von Fahndung, Beobachtung und Kontrolle. So paßten anfangs beispielsweise die auf Band gespeicherten Datensätze nicht zusammen (s. Busch u.a. 1985: 127). Schwierigkeiten waren auch bei der Umsetzung komplexer und konzeptionell wesentlich anspruchsvollerer Verfahren, wie bei Auswertungen nach dem Modus-Operandi-Prinzip, zu verzeichnen. Die diesem Verfahren unterlegte These, daß Straftäter "ihre Tatform wiederholen und deshalb an ihrer 'Handschrift' zu erkennen" seien (Busch u.a. 1985: 134), ließ sich, wie sich in der Erprobungsphase zeigte, nur schwer programmtechnisch abbilden. Die in den DV-Systemen gespeicherten und hier auch neu produzierten Informationen erwiesen sich in der kriminalpolizeilichen Arbeit längst nicht immer als brauchbar; sie konnten keineswegs einfach kriminalistischen "Spürsinn" ersetzen.

Die zunehmende Abstraktheit der DV-bezogenen und -erzeugten Informationen, der in Teilbereichen vollzogene Wechsel von kontextbezogenen Informationen über Personen zu einem Konzept von Menschen als Merkmalsträgern oder die Auflösung von Situationen zu Merkmalsbündeln produzierte teilweise problematische Ergebnisse (vgl. Busch u.a. 1985: 247 f u. 269). Die Folgeprobleme einer abstrakter gewordenen Informationsverarbeitung und einer zunehmenden Spezialisierung begannen ihre Vorteile aufzuzehren. In den letzten Jahren entwickelte Systeme wie PIOS versuchen denn auch, mit kontextbezogenen Informationen z.B. über die Erschließung und Verknüpfung von Klartexten zu arbeiten.²⁵ Probleme bereitete auch unzureichendes Wissen über mögliche Anwendungsfelder. Entwicklungsvorhaben wurden wie die sogenannte Straftäter-/Straftatendatei (SSD) bereits im Versuchsstadium wieder eingestellt (s. Ringwald 1984: 36) oder in ihrer Bedeutung für die konkrete Anwendung relativiert (s. Busch u.a. 1985: 135 f).

Die kriminalpolizeiliche Datenverarbeitung wurde wie alle anderen Innovationsmaßnahmen in diesem Verwaltungszweig auch von politischer Seite zunächst nachhaltig unterstützt. So wurde z.B. 1970 ein Sofortprogramm der Bundesregierung zur Verbrechensbekämpfung beschlossen (s. Boge 1983 a: 21); diesem folgte ein "Programm für die innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland", das 1972 von der Innenminister-Konferenz verabschiedet und 2 Jahre später verlängert wurde (s. Rüping 1983 b: 905).

Seit dem letzten Drittel der 70er Jahre hat sich das politische und öffentliche Umfeld für den weiteren Ausbau der Informationssysteme allerdings merklich verändert. Während die Kriminalpolizei weiter auf einen verstärkten Ausbau der Datenverarbeitungsverfahren und der Kommunikationstechnik drängt, da dies allein kriminalpolizeiliche Handlungserfolge vor allem bei der Verfolgung terroristischer Aktivitäten sicherstellen würde, wurde diese Option im polizeilichen Umfeld zunehmend in Zweifel gestellt. Insbesondere unter dem Druck der aufflammenden Debatte über den Datenschutz und einer breiten öffentlichen Diskussionen um die Funktion der Sicherheitsbehörden (s. z.B. Busch u.a. 1985; verschiedene Beiträge in: Politik 1980; Möglichkeiten 1980), die hier nicht im einzelnen nachgezeichnet werden kann, liefen die kriminalpolizeilichen Vorstellungen und die der ihnen übergeordneten Innenminister auseinander. Diese änderten - so der langjährige BKA-Präsident Horst Herold - "... zu allen langfristig relevanten Fragen der polizeilichen Informationsverarbeitung ... ihre Meinung in konträrer Weise." Für den weiteren Ausbau der kriminalpolizeilichen Informationssysteme waren in der Folge "... politisch-administrative Richtungsentscheidungen nicht mehr zu erlangen" (Herold 1986).

1978 mußte die bestehende direkte Verbindung zwischen kriminalpolizeilicher Datenverarbeitung und dem von den Nachrichtendiensten unterhaltenen System NADIS unterbrochen werden. Die bereits im Aufbau befindlichen Systeme zur Integration der verschiedenen Informationsbestände, wie etwa der "Zentrale-Personen-Index", durften nicht weiter ausgebaut werden. Dieser mußte auf die Funktion eines Kriminalaktennachweises reduziert werden. Das zunächst einheitliche INPOL-System wurde insbesondere gegen den Widerstand des Bundeskriminalamtes, das damit seine gerade erst zu Beginn der 70er Jahre geschaffene zentrale Position im Rahmen kriminalpolizeilicher Informationsverarbeitung bedroht sah, in die Teile Bund einerseits und Länder andererseits aufgespalten. "Seither verbleiben die Daten von Straftaten und -tätern vermeintlich nur regionaler Bedeutung, wie früher, bei den Ländern" (Herold 1986; s. auch Busch u.a. 1985: 130 ff).

Es waren aber nicht allein die Datenschutzdiskussion und die Befürchtungen, mittels weiter ausgebauter kriminalpolizeilicher Informationssysteme einer umfassenden Kontrolle unbeteiligter Personen und gesellschaftlicher Prozesse Vorschub zu leisten und damit in die Nähe Orwell'scher Visionen zu gelangen, die der Kriminalpolizei in Teilbereichen die politische und gesellschaftliche Unterstützung entzogen. In erster Linie dem Bundeskriminalamt angelastete Fahndungsspannen ließen in der Öffentlichkeit und auf politischer Seite deutliche Zweifel an der Anfang der 70er Jahre geschaffenen weitgehenden Zentralisierung zahlreicher Funktionen bei diesem Amt aufkommen. Im sogenannten Höcherl-Gutachten von 1978, das die Fahndungsprobleme bei der Schleyer-Entführung untersuchen sollte, wurde den Innenministern vorgeschlagen, die Führung der Ermittlungen wieder zu dezentralisieren - ein Vorschlag, der in der Folge in die Realität umgesetzt wurde. Die Kriminalpolizei verzeichnete es daneben als herben Rückschlag, daß vor allem durch publizistische Maßnahmen, aber auch in zahlreichen Strafverfahren vor Gericht gerade die neu entwickelten kriminalpolizeilichen Arbeitsmethoden und Analyseverfahren an die Öffentlichkeit drangen und damit aus ihrer Sicht in ihrem Wert entscheidend gemindert wurden (s. Herold 1986).

Durch solche Maßnahmen und Ereignisse sah sich die Kriminalpolizei um wesentliche Erfolge des in der zweiten Hälfte der 60er Jahre eingeleiteten Innovationsprozesses gebracht. Sie verzeichnete, vor allem bezüglich des Einsatzes informationstechnischer Verfahren, den Verlust zahlreicher Möglichkeiten, schwerer Kriminalität, und hier besonders dem politischen Terrorismus, informationell begegnen zu können. Statt durch neue Formen der Informationsverarbeitung mit den von ihr konstatierten veränderten Verhaltensweisen in der Kriminalitätsszene Schritt halten zu

können, wählte sie sich ihrer entscheidenden Instrumente für eine künftigen Anforderungen entsprechende Aufgabenerledigung beraubt.

Für die Auseinandersetzungen um Sinn und Zulässigkeit kriminalpolizeilicher Informationsverarbeitung konnte die Behörde nur sehr begrenzt Verständnis aufbringen. Die ihr von außen auferlegten Grenzen sind kaum wirklich akzeptiert, sie sind allein notgedrungen hingenommen worden. Für die Kriminalpolizei stellt sich das letzte Jahrzehnt vor allem als eine Zeit "zermürbender Diskussionen und Zweifel" dar (Herold 1986). Behördenintern ist die unbedingte Notwendigkeit, den einmal beschrittenen Weg der Nutzung von informations- und kommunikationstechnischen Systemen weiter zu verfolgen, eigentlich nie ernstlich in Zweifel gezogen worden. Zu offensichtlich ist in kriminalpolizeilicher Perspektive die Bedeutung dieser Techniken und der mit ihrer Hilfe ermöglichten Verfahren für die Arbeit der Polizeibehörden, auch wenn die grundsätzlich effektivitätssteigernde Wirkung, von der Ausweisung einzelner, selektiv ausgewählter Erfolgsindikatoren, wie bestimmten Fahndungserfolgen, einmal abgesehen, nie wirklich nachgewiesen worden ist (vgl. Busch u.a. 1985: 129 f u. 260 ff).²⁶ Hierzu trägt sicherlich bei, daß sich ausbleibende Erfolge immer auch darauf zurückführen lassen, daß der einmal eingeschlagene Weg noch nicht entschieden genug beschritten worden ist. "Ermittlungs- und Fahndungsdefizite haben", so Herold, "stets in Informationsdefiziten ihre Wurzel" (Herold 1986). Wenn man dies so sieht, liegt kaum etwas näher als der weitere Ausbau von Verfahren und Methoden zur Beseitigung der konstatierten informationellen Mängel.

Seit der Mitte der 80er Jahre verspürt die Kriminalpolizei allerdings wieder verstärkten politischen Rückenwind. Zahlreiche in der Vergangenheit erlassene Beschränkungen für die kriminalpolizeiliche Informationsverarbeitung und den Austausch von Informationen zwischen den Sicherheitsbehörden sind bereits aufgehoben worden bzw. sollen, folgt man den in jüngster Zeit im Bundestag eingebrachten Gesetzentwürfen und -novellierungen, in Kürze beseitigt werden (s. z.B. Schueler 1986). War die Arbeitsgrundlage für den Einsatz kriminalpolizeilicher Informationssysteme und informationstechnisch unterstützter Analyse- und Fahndungsmethoden bislang oftmals nur durch verwaltungsinterne Richtlinien und Dienstvorschriften geregelt worden, so wird dieses Feld künftig verstärkt unmittelbar gesetzlich fixierten Bestimmungen unterworfen sein. Dies kommt nicht zuletzt kriminalpolizeilichen Forderungen entgegen, auf gesetzlicher Ebene "Bedingungen zu beschreiben, in deren Rahmen das polizeiliche Planen bis zur Beseitigung der Gefahr davor sicher sein kann, vom nächsten Meinungsumschwung wieder hinweggeweht zu werden" (Herold 1986).

4.4.2 Informationstechnik und Wandel der Staatsanwaltschaft

Die Diskussion um die innere Sicherheit mit ihrer zentralen Bedeutung für den Ausbau des Polizeiapparates wie auch kriminalpolizeilicher Datenverarbeitung hat nur an wenigen Punkten einen speziellen Bezug zur Arbeit der Staatsanwaltschaft entwickelt. Auch die Staatsanwaltschaft selbst blieb in hohem Maße auf das konzentriert, was schon in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts und auch in den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg die meiste Aufmerksamkeit beansprucht hatte: Das Pensum an Verfahren zu bewältigen, das bei gegebener Ressourcenausstattung immer für zu groß befunden wurde (s. Kuhlmann 1976: 265; Günter 1980: 215 vgl. auch Tab. 5: 111). Änderungen der Erledigungsart, teils auf Grund von Novellierungen des Strafverfahrensrechtes, teils als Folge veränderten Umgangs mit bestehendem Recht, und eine vor allem in den 70er Jahren fortgesetzte weitere Verlagerung von Aufgaben von den Staatsanwälten auf die anderen Sachbearbeiter in niedrigeren Laufbahnen waren wie schon in der ersten Hälfte des Jahrhunderts wesentliche Bewältigungsstrategien (s. Rieß 1982 a: 205 ff; für Nordrhein-Westfalen: Anordnung über die Entlastung 1976).

War der Anteil von Staatsanwälten und sonstigem Personal im höheren Dienst seit den 50er Jahren wieder kontinuierlich angestiegen, so wurde dieser Trend vor allem durch einen Ausbau der Positionen für Amtsanwälte und Sachbearbeiter im gehobenen Dienst mit dem Beginn der 70er Jahre wieder umgekehrt (s. Tab. 4: 110). Zusätzliche Maßnahmen zur Bewältigung des Arbeitsanfalles betrafen den verwaltungs- und verfahrenstechnischen Bereich: Die Einführung des Zählkartenverfahrens als Instrumentarium zur Erhebung von Rechtspflegedaten, mit dem die mühsame "Durchforstung" staatsanwaltschaftlicher Register und Karteien zur Gewinnung statistischer Daten abgelöst wurde, und die Einführung von Zentralnamenkarteien, um über den Namen als zentralem Erschließungsmittel in den Staatsanwaltschaften registrierte Informationen auffinden zu können (vgl. Einsatz 1978: 17), dürften wohl in verfahrenstechnischer Hinsicht die bedeutsamsten Veränderungen gewesen sein.

Insgesamt hatten diese, vor allem im verfahrenstechnischen und personellen Bereich angesiedelten Innovationen allerdings nur einen verhältnismäßig geringen und eher peripheren Stellenwert. Von einer neuerlichen "Büroreform", dem Einsatz weiterer (informations-)technischer Hilfsmittel und organisatorischen Veränderungen versprach man sich in der Justiz auch in einer Zeit, in der in anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung unter dem Eindruck der ersten Datenverarbeitungsanlagen und weiterentwickelter Lochkartenmaschinen über neue Möglichkeiten der Mechanisierung und Automatisierung im Büro diskutiert wurde, nur verhältnis-

mäßig wenig (s. z.B. Meyer-Hentschel 1957; Külz 1956; ders. 1957; Bachof 1957; Baring 1959).

Das bedeutsamste Instrument, den Arbeitsanfall in den Staatsanwaltschaften wie in der gesamten Justiz zu bewältigen, war die allgemeine Aufstockung des Personalbestandes. Das brachte ihr vor allem angesichts der Tatsache, daß weitergehende technische und organisatorische Veränderungen überwiegend abgelehnt wurden, den Vorwurf ein, allzu schnell "beim Aufkommen arbeitsmäßiger Engpässe immer ... als erstes eine Personalvermehrung gefordert, anstatt durch Abschneiden alter Zöpfe, weniger Perfektion in den Verfahren und durch innerbetrieblichen Personal- und Arbeitsausgleich" eine Verbesserung der Situation angestrebt zu haben (Gillner 1959: 130; ders. 1957; aus justitieller Sicht dagegen: Bachof 1957; Baring 1959). Nach dem Bildungswesen und der Polizei hat die Justiz insgesamt auch seit dem Beginn der sechziger Jahre die größten Personalsteigerungsraten in der öffentlichen Verwaltung aufzuweisen (s. Emmerich 1984: 753 f; Breidenstein 1984: 922). Daran hat die Strafjustiz in besonderem Umfang partizipiert, innerhalb der Strafjustiz noch einmal bevorzugt die Staatsanwaltschaft (vgl. Rieß 1982 a: 212). Der Anteil des staatsanwaltschaftlichen Personals an der Zahl der in der Justiz Beschäftigten stieg so zwischen 1960 und 1985 von knapp 9 auf über 11% an.²⁷

Parallel zu dieser Entwicklung setzte in den 60er Jahren ein allmählicher Prozeß der Ausdifferenzierung von spezialisierten Sachbearbeitungsfunktionen ein, der von einem forcierten Ausbau vor allem personeller und professioneller Kapazitäten in diesen Spezialbereichen begleitet wurde. Diese Entwicklung weist nur in Randbereichen Parallelen zur Verstärkung der kriminalpolizeilichen Potentiale auf und ist insoweit auch nur begrenzt von der Diskussion um die Innere Sicherheit berührt. Mit der Kriminalpolizei bauten die Staatsanwaltschaften ihre Personalkapazitäten im Staatsschutzbereich, etwa auf der Ebene des Generalbundesanwaltes, aus. Sie verstärkten mit der Bildung von Sonderdezernaten und -abteilungen in den einzelnen staatsanwaltschaftlichen Behörden überdies die staatsanwaltschaftliche Sachbearbeitung und die eigenen Ermittlungsaktivitäten, vor allem für die Verfolgung von Kapitalverbrechen. Für die hier eingesetzten Sachbearbeiter bemühte man sich auch um eine verstärkte kriminologische und kriminalpolizeiorientierte Fortbildung (s. Buback 1977; Kuhlmann 1977: 267 f; ders. 1976: 265, Hühnerschulte 1968: 30 ff; Blanckenburg/Treiber 1978: 161).

Von ganz besonderer Bedeutung, und hier verläuft die Entwicklung anders als bei der Kriminalpolizei, war der Ausbau von Kapazitäten im Bereich der Verfolgung schwerer Wirtschaftskriminalität. Während in den Anfangsjahren zunächst nicht unerhebliche personelle und professionelle

Kapazitäten in die Bildung von Sonderdezernaten und -abteilungen in den einzelnen Staatsanwaltschaften investiert wurden, kam später - 1968 erstmals in Nordrhein-Westfalen - auch die Einrichtung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften hinzu, die für die Bearbeitung der Delikte in mehreren Landgerichtsbezirken zuständig wurden.²⁸ Erhebliche Bemühungen galten auch deliktspezifischen Weiterbildungsaktivitäten für die Staatsanwälte. Außerdem rekrutierte man erstmals Sachbearbeiter, die nicht aufgrund ihrer rechtlichen Qualifikation ausgewiesen waren: Wirtschaftsreferent und Wirtschaftssachbearbeiter zogen in die Staatsanwaltschaften ein (s. z.B. Wassermann 1974: 171 ff; Franzheim 1984: 91; Kuhlmann 1976: 265; vgl. auch Tab. 4: 110).²⁹

Der Ansatzpunkt für die Einführung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften für Wirtschaftsdelikte war einmal ein offensichtlich ganz besonders schlechtes Verhältnis zwischen der Zahl der bekannten oder doch vermuteten Delikte und der Zahl der tatsächlich verfolgten Straftaten. Zudem wurde die Diskrepanz zwischen den sachlich gebotenen Anforderungen und den bestehenden fachlichen Kompetenzen der Staatsanwälte, die auf diesem Gebiet ohne betriebswirtschaftlichen Ausbildungshintergrund oder wirtschaftspraktische Erfahrung operieren mußten, als sehr groß empfunden. Da die Staatsanwaltschaft hier auch von der Kriminalpolizei wenig zu erwarten hatte und die Abhängigkeit von externen Kapazitäten, d.h. vor allem von Gutachtern, höchst problematisch erschien, hatte man sich zur Schwerpunktbildung einschließlich der Einstellung eigenen Exekutivpersonals entschlossen, um eine intensivere, gründlichere und schnellere Aufklärung zu gewährleisten (s. Berckhauer 1977 b: 85 ff; Günther 1973: 37 f; Hühnerschulte 1968: 30 ff). Ähnliche Schwerpunkte wurden später auch für die Verfolgung von bestimmten NS-Delikten eingerichtet (vgl. Rüping 1983 b: 913).

Daneben wurde auch die der Staatsanwaltschaft angegliederte, bis dahin weitgehend unbedeutende Gerichtshilfe als Ermittlungshelfer für Staatsanwaltschaft und Gerichte zur Erforschung der persönlichen Hintergründe der mutmaßlichen Straftäter ausgebaut (s. Rüping 1983 a: 63). Dieser Vorgang hatte einen ähnlichen Hintergrund wie der Aufbau von Schwerpunktstaatsanwaltschaften. Die Gerichtshilfe wurde als Reaktion darauf verstanden, "daß die Polizei die subjektive Seite sowie die persönlichen Hintergründe nur ungenügend berücksichtigt und sich auf die objektive Tatseite konzentriert hat" (Rüping 1983 b: 904; s. auch Blankenburg/Sessar/Steffen 1978: 80).

Der Aufbau von Schwerpunktstaatsanwaltschaften und Gerichtshilfe füllte jeweils ein Vakuum, das bei der sonstigen weitgehenden Monopolisierung der Ermittlungsarbeiten durch die Kriminalpolizei entstanden war.

Bei der Verfolgung schwerer Wirtschaftsstraftaten laufen auch seit der Bildung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften zahlreiche Maßnahmen und Ermittlungshandlungen der Staatsanwaltschaft an der Kriminalpolizei vorbei. Daraus erwachsen offensichtlich nicht selten Koordinations- und Informationsprobleme zwischen beiden Behörden (s. Rüping 1983 b: 913 f; Pfszter 1984: 96 f; Berckhauer 1977 a: 65 ff). Die Antizipation solcher Probleme scheint auch ein gewisses Hemmnis für den Aufbau von Spezialkompetenzen der Staatsanwaltschaften in den Bereichen gewesen zu sein, in denen die Polizei traditionell stark engagiert war, also z.B. bei Kapitalverbrechen. Insbesondere in der Straferichtbarkeit standen anfänglich Befürchtungen im Raum, der auf Tötungsdelikte spezialisierte Staatsanwalt würde die Arbeit der eingespielten kriminalpolizeilichen Mordkommissionen beeinträchtigen (so z.B. Hühnerschulte 1968: 31).

Die Schwerpunktbildung in der Staatsanwaltschaft, aber auch der verstärkte Ausbau der Gerichtshilfe setzen gewisse neue Akzente in der Entwicklung der Staatsanwaltschaften. So deutliche Maßnahmen organisatorischer Spezialisierung und Zentralisierung im Bereich der eigentlichen Sachbearbeitung, ein Trend zur Entwicklung professioneller Kompetenz auch außerhalb des Bereichs rechtlicher Erledigung sowie der Aufbau behördeneigener Exekutiv- und Ermittlungspotentiale hatte es bis dahin in diesem Verwaltungszweig nicht gegeben. Sie knüpfen jedoch insoweit an staatsanwaltschaftliche Traditionen der Problemlösung an, als sie im Bereich vergleichsweise kleinförmiger organisatorischer und vor allem personeller Maßnahmen verbleiben. Änderungen in der infrastrukturellen Ausstattung der Behörden, bei den grundsätzlichen Arbeitsmethoden oder die Nutzung von Datenverarbeitungsverfahren und sonstigen Informations- und Kommunikationstechniken gehörten zunächst nicht zu dem realisierten Maßnahmenbündel.

Der erste Ansatzpunkt für den Einsatz von Datenverarbeitungsverfahren im Bereich der Staatsanwaltschaft hatte, obwohl etwa zur gleichen Zeit wie die beschriebenen organisatorischen, qualifikatorischen und personellen Maßnahmen im größeren Bereich staatsanwaltschaftlicher Sachbearbeitung entwickelt, nur am Rande mit eben dieser Sachbearbeitung zu tun. Ende der 60er Jahre war in der Justizverwaltung, wie in anderen Behördenzweigen auch, der Aufbau eigener Informationssysteme ins Auge gefaßt worden. Die Automatisierung des Grundbuches, das juristische Informationssystem JURIS und das Bundeszentralregister sind die bedeutendsten Projekte der Justiz aus dieser Zeit (s. z.B. Zweiter Bericht der Bundesregierung 1970: 11 u. 19; Göttlinger/Schneider 1976). Das zentral geführte Register, das an das bereits bestehende Bundesstrafenregister des Generalbundesanwaltes anknüpfen konnte, sollte hierbei die

dezentral bei den einzelnen Staatsanwaltschaften geführten Strafregister ablösen.

Mit der Einrichtung des Zentralregisters verfolgte man neben gewissen materiell-rechtlichen Zielen vor allem eine verwaltungstechnische Rationalisierung und die Behebung zahlreicher Unzulänglichkeiten bei der Führung der dezentralen Strafregister. Beim alten Verfahren gehörten fehlgeleitete Strafregisteranfragen zum gewöhnlichen Erscheinungsbild. Die Prüfung der Frage, bei welcher Staatsanwaltschaft die Einträge zu einer bestimmten Person gerade registriert, welche Staatsanwaltschaft also für die Beantwortung einer Registeranfrage zuständig war, war, vor allem im Rechtsverkehr mit dem Ausland, eine mühevollere Angelegenheit. Die Durchführung der vorgeschriebenen Registerbereinigungen gestaltete sich überdies als ein sehr aufwendiges Verfahren, was die Register nicht gerade zu korrekt und aktuell geführten Datenbeständen machte (s. Entwurf eines Gesetzes über das Zentralregister 1969: 14 f; Rebmann 1983: 1514 ff).

Das automatisiert geführte und zentralisierte Register sollte nicht nur die beschriebenen verfahrenstechnischen Mängel beheben, sondern auch zu einem qualitativen Sprung der Arbeit beitragen. Bei der Planung des Zentralregisters sollte sichergestellt werden, "daß durch unmittelbare Fernabfrage der Staatsanwaltschaften und Kriminalämter die Auskunft rascher als nach dem bisherigen System erteilt werden kann. Darüber hinaus könnte durch einen Verbund mit dem Bundeskriminalamt und den Landeskriminalämtern eine wirksamere Verbrechensbekämpfung ermöglicht werden" (Zweiter Bericht der Bundesregierung 1970: 11). Der 1972 begonnene und 1979 mit der Überführung aller staatsanwaltschaftlichen Strafregister in seiner ersten Phase abgeschlossene Aufbau führte tatsächlich aber nur zur Behebung der verfahrens- bzw. verwaltungstechnischen Mängel des alten Verfahrens. Der Verbund mit den anderen, insbesondere den kriminalpolizeilichen Informationssystemen und der zeitnahe Anschluß der Staatsanwaltschaften über eine unmittelbare Fernabfrage wurden bis heute nicht realisiert. Das Bundeszentralregister ist damit zwar eine der größten Personendatenbanken Europas geworden, es führt aber tatsächlich kaum über die Funktion eines von wesentlichen Fehlern und Mängeln befreiten Surrogats für die früher dezentral und karteimäßig geführten Strafregister hinaus (vgl. Rebmann 1983: 1516 f).

Das Bundeszentralregister wurde auch nicht zum Kristallisationspunkt für weitere informationstechnisch unterstützte Verfahren in den Staatsanwaltschaften. Es blieb über gut ein Jahrzehnt ein weitgehend isolierter Datenverarbeitungseinsatz, der durch die Zentralisierung beim Generalbundesanwalt auch von der normalen staatsanwaltschaftlichen Arbeit weit entfernt war. Der recht langsame Aufbau des Bundeszentralregisters und

die mangelnde Umsetzung wesentlicher Ziele bei der Konzipierung des Projektes weisen damit deutliche Parallelen zum "Schicksal" anderer großer Automationsvorhaben im Justizbereich auf, deren Entwicklung außerordentlich viel Zeit in Anspruch genommen hat, oder die, wie die Automation des Grundbuches, nach langen Entwicklungsjahren abgebrochen wurden.

Ein wesentlicher Anstoß für eine Beschäftigung der Staatsanwaltschaften mit der Datenverarbeitung kam von den polizeilichen Informations- und Kommunikationssystemen. Das Verhältnis zwischen Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei ist nie problemlos, bisweilen auch gespannt gewesen. Daß die reale Rollenverteilung zwischen beiden Behörden so sehr von den gesetzlichen Regelungen abweicht, bereitet beiden Seiten immer wieder Schwierigkeiten: Die Polizei sieht sich nicht zuletzt durch die Rechtsfigur des Hilfsbeamten zum bloßen Erfüllungsgehilfen degradiert, wo sie tatsächlich doch die zentrale Aufklärungsarbeit leistet; die Staatsanwaltschaft verspürt die faktische Abhängigkeit von der Kriminalpolizei, was die Durchsetzung der Leitungskompetenz stets schwierig gestaltet hat. Das Verhältnis scheint durch die kriminalpolizeilichen Datenverarbeitungsverfahren und den Einsatz moderner Kommunikationstechniken um ein weiteres Moment belastet. Die Staatsanwaltschaft sieht sich im Ermittlungsverfahren noch stärker ins Abseits gedrängt. Dadurch erhielten in der Vergangenheit auch Bemühungen Auftrieb, die weiter gewachsene Spannung zwischen rechtlich vorgesehener und tatsächlicher Rollenverteilung durch eine Anpassung der Rechtsnormen in Teilbereichen zu mildern. Die Justiz- und Innenminister faßten entsprechende gemeinsame Beschlüsse; die ins Auge gefaßten Reformvorstellungen und gesetzlichen Änderungen blieben jedoch im Entwurfsstadium stecken (s. hierzu z.B. Geisler 1981: 1113 ff; Rüping 1983 b; Leitsätze 1975; Moderne Staatsanwaltschaft 1975; Schultz/Leppin 1981: 527 ff).

In den Anfangsjahren des Aufbaus kriminalpolizeilicher Informationssysteme ging die Staatsanwaltschaft - und nicht nur sie - mit mehr oder weniger großer Selbstverständlichkeit davon aus, an dem kriminalpolizeilichen Informationsverbund als Teilnehmer und Nutzer partizipieren zu können (s. Ringwald 1984: 17). So bezeichnen die von den obersten Justizbehörden erlassenen und an den Staatsanwalt gerichteten Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren das INPOL-System der Kriminalpolizei als Fahndungshilfsmittel der Staatsanwaltschaft (Nr. 40 I RiSTBV). Die Vorstellung einer für Zwecke der Strafverfolgung nahezu uneingeschränkten Beteiligung der Staatsanwaltschaft an den kriminalpolizeilichen Informationssystemen ließ Gedanken an eigene Verfahren und Kapazitäten überflüssig erscheinen.

Der damalige Generalbundesanwalt Buback formulierte die Position der Staatsanwaltschaft zum Einsatz informationstechnischer Systeme im Jahre 1976 so: "Es versteht sich von selbst, daß Staatsanwälte und Polizeibeamte bei ihren Ermittlungen durch Einsatz technischer Hilfsmittel in jedem nur denkbaren Umfange unterstützt und entlastet werden müssen." Die Realisation der technischen Unterstützung von Polizei und Staatsanwaltschaft bedeutete dabei allerdings folgendes: "Die elektronische Datenverarbeitungsanlage des Bundeskriminalamtes wird bis zur Grenze ihrer Leistungsfähigkeit gesteigert ... werden müssen ..." (Buback 1977: 49). Es war folgerichtig, daß von Seiten der Justizminister, wie auch auf niedrigerer Ebene von verschiedenen Staatsanwälten und ihren Behördenleitern, der Anschluß an die kriminalpolizeilichen Informationssysteme gefordert wurde (s. z.B. Vogel 1977: 10; Ernesti 1983: 57; Leitlinien 1979: 8 f).

Die Kriminalpolizei und die zuständigen Innenminister stimmten dem zunächst auch grundsätzlich zu, allerdings nicht ohne auf den Grundsatz der Gegenseitigkeit zu verweisen: Ein Anschluß der Staatsanwaltschaften an kriminalpolizeiliche Informationssysteme - es ging im übrigen immer nur um den für die repressiven Strafverfolgungsaufgaben relevanten Teil der behördlichen Systeme - im Austausch gegen den kriminalpolizeilichen Zugriff auf die justitiellen Datenbanken, vor allem JURIS und das Bundeszentralregister (s. Leitsätze 1975, Nr. 1; Herold 1977: 82). Für die Kriminalpolizei waren die staatsanwaltschaftlichen bzw. justitiellen Datenbanken allerdings von vornherein insoweit nur von begrenztem Wert, da der aus ihrer Sicht unumgänglich notwendige, dezentrale und zeitkritische Zugriff auf das Bundeszentralregister in absehbarer Zeit kaum Realität zu werden versprach (s. Herold 1977: 82).

In den Jahren 1976/77 wurden probeweise Anschlüsse der Staatsanwaltschaften Frankfurt und München I an das Informationssystem INPOL-Sach- und Personenfahndung - hergestellt. Die Bundesanwaltschaft konnte auch auf das System PIOS zurückgreifen. Sie sollten eine Modellfunktion für den Anschluß aller Staatsanwaltschaften haben (s. Einsatz 1978: 2). Nach der Testphase wurden die Anschlüsse allerdings wieder eingestellt (s. Ernesti 1983: 57; Rebmann/Schoreit 1984: 2). Ein von den Innenministern zugesagter Erfahrungsbericht wurde bis heute nicht erstattet und neue Anschlüsse nicht mehr realisiert, obwohl sie weiterhin regelmäßig von staatsanwaltschaftlicher Seite, wie auch von den Justizministern, angemahnt wurden. Die Innenminister haben, nachdem sich ein Arbeitskreis der Innenministerkonferenz, aber auch die AG Kripo - die Arbeitsgemeinschaft der Leiter von BKA und Landeskriminalämtern - zu Beginn des Jahres 1983 gegen einen direkten Zugriff der Staatsanwaltschaften ausgesprochen hatten, ihre Mitte der 70er Jahre gegebene grundsätzliche

Zustimmung in den Vorschlag umgewandelt, eine gemeinsame Kommission aus Innen- und Justizverwaltung zu bilden mit dem Auftrag, Lösungsvorschläge zu erarbeiten (s. Rebmann/Schoreit 1984: 3).

Hinter der staatsanwaltschaftlichen Forderung nach einem Anschluß an die kriminalpolizeilichen Systeme stand zunächst das Argument, daß die Effizienz und Effektivität der Strafverfolgung und die Zusammenarbeit beider Behörden in einem solchen Fall beträchtlich gesteigert werden könne (s. z.B. Vogel 1977: 10; Buback 1977: 49; Zweiter Bericht der Bundesregierung 1970: 11). In dem Maße, wie Kriminalpolizei und Innenminister die Forderungen der anderen Seite faktisch beharrlich ignorierten, und damit die Aussicht sank, die kriminalpolizeilichen Informationssysteme für die staatsanwaltschaftlichen Aufgaben zu nutzen, haben sich die Argumente in der Auseinandersetzung verschoben: Beide Seiten reklamieren zunehmend rechtliche Positionen.

Die Staatsanwaltschaft stellt ihre Sachleitungsbefugnis in den Vordergrund. Dies impliziere eine Verfügung über alle relevanten Strafverfolgungsinformationen. Sie rückt daneben das Argument in den Vordergrund, ein wesentlicher Anteil an den kriminalpolizeilichen Informationen stamme aus repressiver Tätigkeit, womit es sich demnach eigentlich um Justizdaten handele (so z.B. Ernesti 1983: 61 ff; Schoreit 1982: 403 f; Uhlig 1985: 234 f; vgl. auch Ringwald 1984: 54 f). Zusätzlich wird von staatsanwaltschaftlicher Seite auf den Datenschutz, speziell das Zweckbindungserfordernis von Daten verwiesen, was eine staatsanwaltschaftliche Verfügungsberechtigung und Verfügungsmacht über die in den kriminalpolizeilichen Informationssystemen gespeicherten Daten erforderlich mache (so Ernesti 1983: 63; s. auch Ringwald 1984: 171 ff).

Aus kriminalpolizeilicher Sicht stellt sich der Sachverhalt vollkommen anders dar: Eine Unterscheidung zwischen präventiven und repressiven Daten erscheine aufgrund der "deliktisch einheitliche(n) Sachverhalte" als eine für die polizeiliche Aufgabenerfüllung unverträgliche Differenzierung (Boge 1983 b: 239); "die weit überwiegende Zahl der gespeicherten Daten" diene überdies "Zwecken der Gefahrenabwehr und vorbeugenden Straftatbekämpfung" (Riegel 1983: 659). Weiterhin bedeute "eine Einbindung der Staatsanwaltschaft in das polizeiliche Informationssystem einen unmittelbaren Eingriff in die polizeiliche Organisationshoheit - so der Arbeitskreis II "Öffentliche Sicherheit und Ordnung" der Arbeitsgemeinschaft der Innenminister der Bundesländer zu Beginn des Jahres 1983 (wiedergegeben nach Rebmann/Schoreit 1984: 3). Ein Online-Zugriff von Staatsanwaltschaften wird entsprechend zusammenfassend als "unverhältnismäßig, da weitgehend nicht erforderlich, und somit unzulässig" bewertet (Riegel 1983: 659).³⁰

Nach 10 Jahren einer mehr oder weniger heftigen Auseinandersetzung um den Zugriff der Staatsanwaltschaft auf Teile kriminalpolizeilicher Informationssysteme stellt sich die Situation so dar: Die Kriminalpolizei hat ihre Systeme beharrlich ausgebaut und, mit der Macht realer Verfügungsgewalt über ihre Systeme im Rücken, justitielle Zugriffe und ein Abbröckeln ihres Monopols verhindert. Die Staatsanwaltschaft und mit ihr die Justizminister haben ebenso beharrlich wie erfolglos ihr (vermeintliches) Recht reklamiert und verfügen somit bis heute über keinerlei Möglichkeiten, eigenständig auf Informationssysteme zurückzugreifen.

An einzelnen Stimmen von Mitgliedern der Behörde, die sich vor dem Hintergrund der in den Behörden praktizierten arbeitstechnischen Verfahren kritisch mit staatsanwaltschaftlicher, wie auch ganz allgemein justitieller Zurückhaltung beim Einsatz informationstechnischer Systeme auseinandergesetzt haben, hat es grundsätzlich nicht gefehlt. "Es ist unbegreiflich", urteilte z.B. ein Strafrichter Ende der 70er Jahre über die sich in dieser Hinsicht von den Staatsanwaltschaften kaum unterscheidende Strafgerichtsbarkeit, "daß ein derart zeitfressendes und ungewöhnlich kostentreibendes Verfahren" - gemeint ist der verwaltungstechnische Ablauf (d.V.) - "von den Rechnungshöfen noch nicht beanstandet wurde. Längst bewährte text- und datenverarbeitende Systeme könnten hier für grundlegenden Wandel sorgen und auch die Justizbehörden allmählich in die büro- und verwaltungsmäßige Gegenwart führen" (Gössel 1979: 242). Es finden sich auch zahlreiche Klagen über den generellen Zustand der staatsanwaltschaftlichen materiellen Infrastruktur und entsprechende Forderungen nach einer Veränderung: Neubauten statt Hinterhöfe, Einzelzimmer für Sachbearbeiter statt Mehrfachbelegungen und Diktiergeräte, Rechenmaschinen u.ä. in Ergänzung zu Stift und Papier (s. im einzelnen Leitlinien 1979: 808 ff; Kuhlmann 1976: 268 f; ders. 1977: 270 f; Ringwald 1984: 188; Uhlig 1985).

Diese und ähnliche Klagen und Mängelbeschreibungen auf der einen und entsprechende Forderungen nach einer Veränderung auf der anderen Seite sind in den Staatsanwaltschaften aber immer relativ plakativ gewesen. Sie wurden überdies nur von wenigen wirklich nachdrücklich vertreten. Sie haben, anders als etwa bei der Kriminalpolizei, nicht zur Entwicklung insbesondere auch von den Behördenleitungen getragener spezifischer Handlungsstrategien und Konzepte zur Lösung der erkannten Probleme geführt. Die Datenverarbeitung wurde üblicherweise unter dem Gesichtspunkt einer Automatisierung der Entscheidungsproduktion wahrgenommen, was keine große Affinität zu staatsanwaltschaftlicher Sachbearbeitung offenbar werden ließ. Was ihren Einsatz für die Verwaltung und Erschließung von Informationen betrifft, so sah man in Informations-

systemen in erster Linie etwas schnellere Karteikästen, die ein Staatsanwalt nicht auch noch auf seinem Schreibtisch brauche (s. z.B. Seeber/Piete 1980: 155). Es kann deshalb nicht verwundern, daß es vor allem äußerer Anstöße bedurfte, um die Entwicklung von weitergehenden Konzepten für eine staatsanwaltschaftliche Datenverarbeitung auf den Weg zu bringen.

Solche von außen kommenden Anstöße lassen sich bis zum Ende der 60er Jahre zurückverfolgen, ohne daß dies in den Staatsanwaltschaften zunächst zu einer konkreten, über die Diskussion der Anregungen hinausreichenden Umsetzung geführt hätte (s. z.B. Einsatz 1978: 17). Eine wesentliche Rolle als Promotor spielten hierbei die Innenverwaltungen, die üblicherweise für die allgemeine Organisation, häufig aber auch für die Datenverarbeitung in den Landesbehörden zuständig sind, und die Rechnungshöfe; wichtig waren aber auch wissenschaftliche Institutionen, wie die Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung, die in Kooperation mit der Bayerischen Staatsregierung und der dortigen Justizverwaltung Konzepte für einen DV-Einsatz in den Staatsanwaltschaften entwickelte (s. z.B. Einsatz 1978: 17 f; Rathleff 1983; Reichelt u.a. 1983; Göttlinger 1986).

Unter dem Eindruck knapper werdender finanzieller Spielräume und entsprechend begrenzter Möglichkeiten, einen Personalausbau wie in der Vergangenheit weiter betreiben zu können, wurden vor allem zu Beginn dieses Jahrzehnts in mehreren Bundesländern Organisations- und Aufgabenanalysen in den Staatsanwaltschaften durchgeführt. Diese bildeten den Ausgangspunkt für die Entwicklung der eingangs beschriebenen Konzepte und Formen des Datenverarbeitungseinsatzes, vor allem für die Unterstützung verwaltungstechnischer Abläufe.

Entsprechende Untersuchungen wurden verwaltungsintern oder auch von dritter Seite durchgeführt. Die dort beschriebenen Mängel und Probleme staatsanwaltschaftlicher Arbeit weisen besonders auf eine zu lange Dauer vieler Verfahren und einzelner Erledigungsprozesse, auf die unzureichende Qualität vorgehaltener Informationen und die problematischen Konsequenzen für die darauf basierenden Entscheidungen sowie auch auf die besondere Schwierigkeit, Großverfahren zu bewältigen, hin (vgl. auch Juristen 1986).

Die zeitraubende Organisation und Abwicklung vieler staatsanwaltschaftlicher Verfahren und Erledigungsprozesse stellt ein ganz besonderes Problem dar. Zeitnahes Verhalten scheint selbst in Ausnahmefällen nur schwer möglich zu sein. Untersuchungen in den staatsanwaltschaftlichen Behörden Berlins machten beispielsweise deutlich, daß die Staatsanwaltschaft in zahlreichen Fällen ca. 14 Tage benötigte, um nach einem rich-

terlichen Haftbefehl eine Fahndungsverfügung zu erlassen und diese an die Polizei weiterzuleiten. Anfang der 70er Jahre waren es sogar noch 6 - 8 Wochen gewesen (s. Seeber/Piete 1980: 135; Einsatz 1978: 53). Die Bearbeitung von staatsanwaltschaftlichen Anfragen an das Bundeszentralregister ist ebenfalls nur selten in weniger als einer Woche zu erledigen; Suchprozesse in der herkömmlichen staatsanwaltschaftlichen Zentralnamenkartei können 4 - 6 Wochen in Anspruch nehmen, und die Fertigung selbst von kleinen Schriftstücken ist kaum unter einer Woche zu haben. Sie macht zugleich zahlreiche Aktentransporte zwischen Sachbearbeitern und Schreibkräften und entsprechend aufwendige Wege erforderlich (s. Rebmann/Schoreit 1984, Fn. 27; Einsatz 1978: 25; Reichelt u.a. 1983: 52; vgl. auch Gössel 1979: 241 f). Die tatsächlichen Arbeitsprozesse in den Staatsanwaltschaften geben offensichtlich Anlaß zu dem Schluß, daß das Verfahren "umständlich und zeitaufwendig ist und viel Leerlauf enthält" (Einsatz 1978: 12).

Auch die Qualität der staatsanwaltschaftlichen Informationsbestände läßt anscheinend viel zu wünschen übrig. Folgt man den Untersuchungsergebnissen, so unterbleiben oftmals erforderliche Eintragungen in die staatsanwaltschaftlichen Karteien; die Dokumentation der wesentlichen Falldaten ist deshalb trotz der Absicht, die Verfahrensverwaltung möglichst perfekt zu kontrollieren, angesichts der hohen Fallzahlen nur unzureichend. Den Vorschriften entsprechende, gezielte Datenlöschungsaktionen finden nur selten statt, die Aussortierung nicht mehr benötigter Informationsbestände erfolgt eher zufallsbedingt. Auch die Verfügbarkeit der Akten unterliegt erheblichen Restriktionen (s. Ernesti 1982: 254; Rebmann/Schoreit 1984, Fn. 7 u. 27). Die Aufbereitung der im Zählkartenverfahren erhobenen Daten ist außerdem so zeitaufwendig organisiert, daß die gleichen Daten für behördeninterne Steuerungszwecke noch einmal parallel erhoben werden müssen (s. Blankenburg u.a. 1978: 86 f).

Zahlreiche Mängel in der Informationsdokumentation, aber auch die aufgeführten zeitlichen Probleme, hängen ganz offenbar mit veralteten Verfahren der Informationsspeicherung in Karteien und Registraturen zusammen. Sie können überdies als eine Folge einer im Assistenz- und Hilfsbereich relativ fragmentierten Arbeitsorganisation angesehen werden. Die gesamte Informationsverwaltung scheint so eher an persönlichen und institutionellen Traditionen als an den Erfordernissen eines zeitnahen, vollständigen und qualitativ hochwertigen Umgangs mit Informationen orientiert zu sein (s. Reichelt u.a. 1983: 3 f).

Die Unzulänglichkeiten im Umgang mit Informationen produzieren zahlreiche rechtliche wie sachlich-inhaltliche Folgeprobleme, die von einem leitenden Oberstaatsanwalt Anfang der 80er Jahre so zusammengefaßt wur-

den: "Staatsanwalt und Anwalt treffen aufgrund lückenhafter Kenntnisse Entscheidungen, die sie bei umfassender Kenntnis nicht getroffen haben würden und auch nicht hätten treffen dürfen." Solche Entscheidungen gehen "gleichermaßen zu Lasten des Beschuldigten, als auch zu Lasten zügiger Strafrechtspflege" (Ernesti 1982: 253). Sie verletzen nicht zuletzt zahlreiche gesetzlich festgeschriebene Aufgabenerledigungsstandards:

- Verfahrenseinstellungen unterbleiben allzu häufig, da die hierfür benötigten Informationen aktuell nicht zur Verfügung stehen; Verfahren werden nicht zusammengeführt, da die eine Behörde nur unzureichend über die Verfahren der anderen unterrichtet ist.
- Fahndungsmaßnahmen laufen zum Teil jahrelang parallel oder werden auch nach Erledigung fortgeführt.
- Vorgeschriebene Prüfungen für eine Strafaussetzung zur Bewährung finden nicht rechtzeitig statt; Doppelvollstreckungen ereignen sich häufiger als auch bei Anlegung großzügiger Maßstäbe vertretbar erscheint (s. Ernesti 1982: 253 f; Rebmann/Schoreit 1984: 4 ff).
- Unterschiedlichen Niveaus von Informationsverarbeitung und -übermittlung bei Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaft haben empfindliche Kommunikationsstörungen zwischen beiden Behörden zur Folge (Einsatz 1978: 2 f).
- Da die Staatsanwaltschaften nicht alle bereits bei ihr aktenkundig gewordenen Informationen, von anderen einmal ganz abgesehen, aktualisieren können, können sie oft nicht das tun, was ihnen vor allem Obergerichte immer abverlangen: Die Gesamtpersönlichkeit des Beschuldigten zu würdigen, soweit sich dies auch aus den bisherigen Verfahren erschließen läßt (s. Ernesti 1982: 253).
- Mit der Durchführung eines Ermittlungsverfahrens verbundene Belastungen für den Beschuldigten bis hin zur Anordnung von Untersuchungshaft dauern oftmals länger, als dies angemessen und verträglich wäre und basieren auf Entscheidungen, die eine bessere Informationslage hätte verhindern können (vgl. Birnbaum 1985).

Daß hinter der traditionellen Verfahrensorganisation mit ihren vergleichsweise unmodernen technischen Hilfsmitteln auch ein wenig produktiver Ressourceneinsatz steht, sei nur noch abschließend angefügt (vgl. Ernesti 1982: 257; Rebmann/Schoreit 1984: 6; Einsatz 1978: 2 u. 28; Gössel 1979).

Die in der ersten Hälfte der 80er Jahre entwickelten und in einigen Staatsanwaltschaften bereits eingeführten, eingangs beschriebenen Verfahren einer DV-Unterstützung, allen voran die Geschäftsstellenautomation, verstehen sich als Beiträge zum Abbau dieser Probleme. Geschäftsstellenautomation und andere Datenverarbeitungsanwendungen bedeuten zunächst kaum etwas anderes als die Ablösung bisher verwandter Methoden, Auf-

gaben unter Zuhilfenahme einfacher bürotechnischer Instrumente zu erledigen, durch DV-unterstützte Verfahren. Modellrechnungen, aber auch erste Erfahrungen, weisen auf eine Beschleunigung der Prozesse, eine vollständigere Informationsverfügbarkeit und zumindest auf mittlere Sicht auch eine Reduktion der Kosten hin (vgl. Rebmann/Schoreit 1984: 6; Einsatz 1978: 3 f; Reichelt u.a. 1983: 213 ff; Ernesti 1982: 256 f).

Die technischen Innovationen wurden neben den unmittelbar mit dem DV-Einsatz verbundenen Maßnahmen in zahlreichen Behörden von weiteren kleineren organisatorischen Veränderungen wie einer Neugestaltung des Kommunikationsweges zwischen Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei in Fahndungsangelegenheiten (s. Seeber/Pieter 1980: 153 ff) oder einer Zentralisierung aller staatsanwaltschaftlichen Fahndungsaufgaben in einer organisatorischen Spezialeinheit, dem Fahndungsdezernat, begleitet (s. Besondere Fahndungsdezernate 1980; Ernesti 1982: 255 f). Mit Hilfe der informationstechnischen Innovationen und der sie begleitenden oder ergänzenden organisatorischen Maßnahmen wird im wesentlichen nichts ermöglicht, was nicht auch schon bisher als Standard für staatsanwaltschaftliches Handeln gefordert war, aber aus verschiedenen Gründen nicht eingelöst wurde.

Analysen und Bewertungen des aktuellen Zustandes staatsanwaltschaftlicher Aufgaben- und Funktionserfüllung beschränken sich allerdings nicht allein auf den relativ eng geschnittenen Bereich fehlerhafter Aufgabenerledigung in Einzelfällen, die zwar des öfteren auftreten, aber doch immer individuelle Fehlleistungen bleiben. Einige der diagnostizierten Defizite und Probleme thematisieren staatsanwaltschaftliche Aufgabenerledigung als Ganzes. Hierbei geht es vor allem um die Frage, inwieweit die Staatsanwaltschaft unter den gegebenen Umständen und im jetzigen Zustand überhaupt in der Lage ist, den ihr und der Strafjustiz allgemein auferlegten Anforderungen an die Strafverfolgung zu genügen. Die Kritik lehnt sich eng an die weitgehende staatsanwaltschaftliche Abstinenz bei der Sachverhaltsaufklärung im Ermittlungsverfahren und die problematische Kooperation von Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei an.

Nach dem Legalitätsprinzip hat die Staatsanwaltschaft ausnahmslos alle Straftaten zu verfolgen. Sie hat insbesondere keine Kriminalpolitik zu betreiben, also etwa nach eigenem Ermessen bestimmte Delikte zu entkriminalisieren oder aber schärfer zu verfolgen (s. Backes 1985: 4 ff).³¹ Die mangelnde eigene Sachverhaltsermittlung, vor allem aber der weitgehende Verzicht auf eine entscheidende Lenkung des Ermittlungsverfahrens, bedeutet aber faktisch nichts anderes als kriminalpolitisches Handeln. Die kriminalpolizeilichen Selektivitäten bei der Strafverfolgung - beispielsweise eine kriminalpolitisch gesteuerte Tatenermittlung und eine weitgehende

Vernachlässigung von strafrechtlich bedeutsamen Merkmalen, die in der Person des mutmaßlichen Täters liegen - werden relativ ungefiltert übernommen (s. Kuhlmann 1976: 268 f; Backes 1985: 9 f; Steffen 1976: 264 ff; Rüping 1983 b: 899 ff).³²

Zusätzlich sieht sich die Staatsanwaltschaft gemeinsam mit der Strafgerichtsbarkeit zum wesentlichen Garanten für ein rechtsstaatlich einwandfreies Strafverfahren bestimmt. Folgt man dieser Einschätzung, gilt es diese Garantiestellung, ggf. auch gegenüber exekutiven, vor allem von der Polizei zum Ausdruck gebrachten Herrschaftsansprüchen gegenüber dem Einzelnen durchzusetzen. Die relativ schwache Position der Staatsanwaltschaft gegenüber der Kriminalpolizei und die mangelnden Möglichkeiten, kriminalpolizeiliche Arbeit zu "kontrollieren", werden in diesem Zusammenhang als entscheidendes Defizit gewertet (s. Uhlig 1985; Rüping 1983 b: 900 ff). Diese Problembereiche werden von verschiedenen Seiten auch als die Folge einer unzureichenden Ausstattung mit Ressourcen und nicht zuletzt mangelnder Verfügung über informations- und kommunikationstechnische Systeme interpretiert (s. Uhlig 1985; Kuhlmann 1976: 268 f; vgl. auch Leitlinien 1979: 8 f).

Um diese Situation zu verändern, würde eine staatsanwaltschaftliche (Teil-)Verfügung über die kriminalpolizeilichen Informationssysteme nach Auffassung zahlreicher Behördenmitglieder nur wenig bewirken, da diese von der Staatsanwaltschaft letztlich doch nicht zu kontrollieren wären³³ und überdies staatsanwaltschaftlichen Arbeiterfordernissen nicht entsprechen. Es bedürfe - so die Vorstellungen des Generalbundesanwaltes - vor allem des Aufbaus eigener Informationssysteme (s. Rebmann/Schoreit 1984: 4 ff). Gefordert wird die Entwicklung eines über die bisherigen Ansätze staatsanwaltschaftlicher Datenverarbeitung weit hinausreichenden, in die eigentliche Sachbearbeitung eingreifenden Konzeptes für den Aufbau informationstechnischer Systeme (s. Rebmann/Schoreit 1984: 4 ff; vgl. auch Rebmanns 1980).

Folgt man den Vertretern der Generalbundesanwaltschaft, dann ist eine umfassende, wesentlich von technischen Systemen getragene informationelle Versorgung der Staatsanwälte erforderlich: Notwendig sei beispielsweise eine zeitnahe Verfügung über fallbezogene Daten vor allem im Ermittlungsverfahren. "Vorsorglich gespeicherte und zum Abruf bereitstehende Daten" z.B. über "mehrfach auftretende Entlastungszeugen oder über unseriöse und ungläubwürdige Gewährsleute der Polizei" werden als unabdingbar angesehen, um im Hauptverfahren vor Gericht angemessen agieren zu können. Ohne die Informationen, die für die Entscheidungsfindung in der Strafvollstreckung vor allem bei der hier besonders schnell fortschreitenden Verrechtlichung notwendig sind, könne die Staatsanwalt-

schaft die ihr zgedachten Aufgaben ebenfalls nicht mehr erledigen (s. Rebmann/Schoreit: 4 f). Die geforderten staatsanwaltschaftlichen Systeme sollten nach dem Vorbild der Kriminalpolizei bundesweit vernetzt werden. Rebmann und Schoreit erwarten von einer Realisierung dieser Vorstellungen einen deutlichen qualitativen Sprung für die staatsanwaltschaftliche Sachbearbeitung (s. Rebmann/Schoreit 1984: 6 f).

Diese, vom "obersten" Staatsanwalt der Bundesrepublik formulierte Perspektive weist viele Ähnlichkeiten mit dem im kriminalpolizeilichen Bereich am Ausgang der 60er und Anfang der 70er Jahre entwickelten Vorstellungen über die behördliche Datenverarbeitung auf, wie sie auch vom damaligen "obersten" Beamten der Kriminalpolizei, dem Chef des Bundeskriminalamtes, formuliert worden sind. Die aktuelle Verfügbarkeit der Informationen, die Erschließung von Daten aus einem weiten Informationsspektrum, der Trend zu relativ abstrakten und synthetischen Informationen, die Vernetzung der Staatsanwaltschaften und der Aufbau nur von der eigenen Behörde kontrollierter Kompetenzen: All dies findet seine Entsprechung im inzwischen weitgehend realisierten kriminalpolizeilichen Konzept. Ob sich die Staatsanwaltschaft damit auf den Weg zu einer "Superpolizei" begäbe, wie es an anderer Stelle als eine für diese Behörde falsche Perspektive herausgestellt wurde, sei hier dahingestellt (vgl. Seiber/Piete 1980: 154).

Die Staatsanwaltschaften sind mit dem verstärkten Rückgriff auf moderne informationstechnische Systeme am Beginn der 80er Jahre nicht unvermittelt zu technikbegeisterten Institutionen geworden. Es werden zwar in zunehmendem Maße, von den beschriebenen Vorstellungen des Generalbundesanwaltes einmal ganz abgesehen, zahlreiche kleinere wie größere Konzepte, Methoden und Verfahren gerade auch für die Unterstützung staatsanwaltschaftlicher Sachbearbeitung sowie für ein Zusammenwirken von Sachbearbeitung und Assistenzfunktionen auf der Basis eines auf die einzelnen Bearbeiter zugeschnittenen individuellen "Personal-Computing" entwickelt. Die Initiative und die Durchführung der auf diesem Gebiet erfolgenden Pionierarbeiten bleiben bislang allerdings neben Forschungseinrichtungen, wie der GMD, vornehmlich einzelnen engagierten Sachbearbeitern vorbehalten (s. Weiermüller 1986; Nack 1985).³⁴

Die Justizbehörden scheinen, folgt man offiziellen Verlautbarungen, weiterhin zumindest ein ambivalentes Verhältnis zur verstärkten Einführung und zum weiteren Ausbau informationstechnischer Systeme zu pflegen. Im Rahmen der Beantwortung einer großen Anfrage der SPD-Bundestagsfraktion zur Geschäftsbelastung der ordentlichen Gerichtsbarkeit hatte die Bundesregierung die ihr unterstellten Justizbehörden sowie die Landesjustizverwaltungen im Jahre 1985 danach gefragt, ob die Gerichte und

Staatsanwaltschaften ihrer Einschätzung nach genügend mit technischen Hilfsmitteln ausgestattet seien bzw. ob sich etwaige Verzögerungen bei justitiellen Verfahren auf eine unzureichende technische Ausstattung zurückführen ließen. Obwohl genau solche Mängel in den erwähnten Untersuchungen zu Beginn der 80er Jahre vielfach beschrieben worden sind, lautete die Antwort der befragten Stellen einhellig: Es bestünde aktuell keine Unterversorgung der Justizbehörden mit technischen Hilfsmitteln und Systemen. Die Landesjustizverwaltung Hamburgs beispielsweise teilte mit, "daß teilweise zu beobachtende Verzögerungen eher auf stark gestiegenen Geschäftsanfall bei gleichzeitigen Sparzwängen im Personalhaushalt als auf mangelnde technische Ausstattung zurückzuführen seien" (Geschäftsbelastung 1986: 296).³⁵ Da eine erhebliche Aufstockung des Personals auf absehbare Zeit kaum eine realistische Option zu sein scheint, dürfte das bewährte Instrument einer Veränderung des Verfahrensrechtes als Handlungsalternative weiterhin die höchste Priorität haben, um mit weiter steigendem Geschäftsanfall fertig zu werden (vgl. Geschäftsbelastung 1986: 299).

ANMERKUNGEN zu Kapitel 4

1. Nach § 152 GVG sowie ergänzenden rechtlichen Vorschriften hat die Staatsanwaltschaft dem als Hilfsbeamten bezeichneten Personenkreis, vor allem der Polizei, aber auch z.B. der Steuer- und Zollfahndung gegenüber besondere Weisungsrechte. Die Staatsanwälte können den Hilfsbeamten unmittelbar Anordnungen und Befehle erteilen, auch gegen den Widerspruch der jeweiligen Dienstvorgesetzten. Zu polizeilichen Hilfsbeamten wurden vor allem die mittleren Dienststränge bestimmt - oberhalb einer bestimmten Mindestqualifikation und mit hohem Außendienstanteil, aber unterhalb höherer organisatorischer Positionen im Polizeiapparat. Die Hilfsbeamten haben ihrerseits im Ermittlungsverfahren weitergehendere Befugnisse als die Polizei im allgemeinen; sie dürfen z.B. Beschlagnahmungen und Durchsuchungen anordnen (s. Rüping 1983 a: 35; Habel 1982: 52 ff).
2. Ähnliche Bestimmungen finden sich auch im Polizeirecht, wenn es um die Abgrenzung der Kompetenzen von Ordnungsbehörden und Polizei geht (s. Friauf 1985: 235).
3. Amtsanwälte gibt es nicht in allen Bundesländern; deren Aufgabe wird dort von den Staatsanwälten übernommen.
4. Die quantitativen Differenzen zwischen polizeilicher Kriminalstatistik (s.Tab. 3: 96) und staatsanwaltschaftliche Verfahrensstatistik (s.Tab. 5: 106) basieren im wesentlichen auf zwei Unterschieden:
 - (1) Die Polizei zählt Taten, die Staatsanwaltschaft Verfahren.
 - (2) Die Staatsanwaltschaft registriert auch Verkehrsdelikte, die Polizei klammert sie aus. Weder die eine noch die andere Statistik können aber als getreues Abbild der Kriminalität in der Bundesrepublik gelten. Beide Statistiken geben zunächst einmal nur das Anzeigeverhalten der Bevölkerung und die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden wieder. Inwieweit der Veränderung der Zahlen reale Veränderungen vor allem auch bei den einzelnen Delikten zugrunde liegen, ist nicht unumstritten (s. z.B. Heinz 1977; Busch u.a. 1985: 260 ff).
5. Diese Generalklausel ist in den Polizeigesetzen der Länder im einzelnen näher spezifiziert; sie bleibt aber letztlich der zentrale Bezugspunkt für die polizeilichen Aufgaben.
6. Die Aufgaben sind in den einzelnen Ländern z.T. unterschiedlich geregelt. Die Polizei ist nicht nur im organisatorischen Bereich vor allem Ländersache wie auch die Justiz, sondern auch im materiell-rechtlichen Bereich (s. im einzelnen Friauf 1985: 192 f).
7. Genau diese Situation führte zu Beginn der 70er zu einem schweren und folgenreichen Konflikt zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei: Bei einem Banküberfall mit Geiselnahme forderte der zuständige Staatsanwalt den Sturmangriff auf die Bank, während der polizeiliche Einsatzleiter weiter mit den Geiselnehmern über die Bedingungen eines Abzuges verhandeln wollte (s. im einzelnen Schultz/Leppin 1981: 527 f und die dort angegebene Literatur).
8. Die Organisation der anderen Zweige der Vollzugspolizei, also z.B. der Bereitschafts- oder Wasserschutzpolizei, bleibt hier außer Betracht.
9. Kriminalpolizeiliche Funktionen haben darüber hinaus noch weitere Stellen wie z.B. der Fahndungsdienst der Bahnpolizei. Diese spielen jedoch für die hier verfolgte Thematik keine besondere Rolle. Sie bleiben deshalb unberücksichtigt.
10. In den Zahlen ist das eigentliche Verwaltungspersonal nicht enthalten. Deren Umfang läßt sich, sofern die Dinge hier nicht anders liegen als bei der Vollzugspolizei insgesamt, auf etwa 1/5 der Zahl der Exekutivbeamten schätzen.
11. Bremen und das Saarland verzichten weitgehend auf eigene technische Kapazitäten und greifen über Terminals vor allem auf die Systeme des BKA zurück. Baden-Württemberg ist ebenfalls nur über einen Terminalanschluß mit dem INPOL-Bund des BKA verbunden, hat daneben aber eigene Anwendungssysteme (s. Busch u.a. 1985: 119; Schramm 1982 b: 58 ff).
12. Der Verteidigungssektor sei hier einmal ausgeklammert.
13. Das Patentwesen, wo die Dinge anders liegen, sei hier einmal aus dem engeren Bereich der Justiz ausgeklammert.
14. JUSTIS scheint allerdings vor allem ein für die Zwecke des Bundesjustizministeriums und des Bundesgesetzgebers zugeschnittenes Informationssystem zu sein, das - zumindest vorerst - nur wenig mit dem Informationsbedarf einzelner Justizbehörden, wie einer

- Staatsanwaltschaft, zu tun hat (s. Herr 1985).
15. Außerdem gibt es noch das Verkehrszentralregister. Diese vom Kraftfahrtbundesamt vor allem für Verkehrsdelikte geführte Datei zählt aber bereits nicht mehr zum staatsanwaltschaftlichen Behördenbereich (s. z.B. Rebmann 1983: 1517; Ernesti 1982: 257).
 16. Ähnliche Entwicklungen gibt es in der bayerischen Justizverwaltung (s. Geiger 1979: 6 f).
 17. Im Teilbereich der Steuerstraftatdelikte laufen die meisten Ermittlungshandlungen allerdings wegen der Sonderzuständigkeit der Steuerfahndung, die zur Finanzverwaltung gehört, wieder an der Staatsanwaltschaft vorbei (s. Rüping 1983 b: 914 f).
 18. Die Arbeitsteilung zwischen Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaft ist in anderen Staaten durchaus ähnlich. Auch in Ländern wie Frankreich, Österreich oder den Niederlanden, die eine ähnliche Regelung für die Strafverfolgung von Polizei und Staatsanwaltschaft gewählt haben, zeigen sich vergleichbare Arbeitsteilungsmuster zwischen beiden Behörden (s. Grebing 1977: 31 ff).
 19. Die unterschiedlichen Handlungsreferenzen von Staatsanwaltschaft und Polizei lassen sich bis in die von beiden Behörden geführten Statistiken verfolgen: Die polizeiliche Kriminalstatistik hat die einzelne Straftat, das Delikt als Einheit, die auf dem Zählkartenverfahren basierende staatsanwaltschaftliche Statistik das Verfahren, vor allem differenziert nach verschiedenen Formen der Verfahrenserledigung; eine Fallstatistik steht einer Erledigungsstatistik gegenüber (vgl. Blankenburg u.a. 1978: 40 f).
 20. In Kriminalfilmen ist das, nebenbei bemerkt, nicht anders; den ermittelnden Staatsanwalt gibt es praktisch nicht.
 21. Die wesentlichsten, das Verhältnis von Polizei und Staatsanwaltschaft betreffenden rechtlichen Änderungen sind während der Zeit des Nationalsozialismus erfolgt. Diese Änderungen sind mit dem Zusammenbruch des Regimes am Ende des 2. Weltkrieges von den Besatzungsmächten wieder aufgehoben worden (s. Kerbel 1974: 61 f; Döhring 1958: 284).
 22. Es ist nicht ganz klar, ob die rechtlichen Vorschriften zur Aufgabenerledigung und zum Verhältnis von Staatsanwaltschaft und Polizei immer nur auf dem Papier gestanden haben und die untergeordnete Stellung der Polizei von dieser nie akzeptiert worden ist (s. Kerbel 1974: 67; Ullrich 1961: 43), oder ob die Staatsanwaltschaft die ihr rechtlich zugewiesene Rolle zumindest in den Anfangsjahren bis etwa zur Jahrhundertwende tatsächlich ausgeübt hat (s. Habel 1972: 64; Döhring 1958: 284; Hühnerschulte 1968: 29).
 23. Solche Anlagen waren seit der Mitte der 50er Jahre bereits für verwaltungsinterne Funktionen vor allem für die Besoldung der Polizeibeamten eingesetzt worden (s. Mittelstaedt/Röhlfs/Obers 1957).
 24. Vor vergleichbare Probleme sah sich auch die Polizei in anderen westeuropäischen Ländern gestellt. Sie reagierte, bei allen Unterschieden, mit verhältnismäßig ähnlichen Maßnahmen. Die ausgeprägtesten Unterschiede scheinen in dem Grad der Umorientierung auf ein Konzept allgemeiner Prävention zu liegen (s. Funk/Kauß/von Zabern 1980).
 25. Zu Beginn der 80er Jahre scheint daneben parallel zum weiteren Ausbau quantitativer computergestützter Analysemethoden eine Rückbesinnung auf eher qualitative Verfahren eingesetzt zu haben. So arbeitet das Bundeskriminalamt (BKA) beispielsweise mit U. Oevermann, einem der Hauptvertreter der "objektiven Hermeneutik", zusammen, der das BKA davon zu überzeugen sucht, daß eine erfolgreiche Ermittlungspraxis des ganzheitlichen Spurensuchers bedarf (s. Osterloh 1986: 620, Anm. 10).
 26. Angesichts der Unklarheit darüber, was effektive kriminalpolizeiliche Arbeit ausweist, ist es allerdings auch schwer vorstellbar, wie eine solche Effektivitätssteigerung objektiv meßbar sein sollte.
 27. Während sich der Personalbestand der Justiz zwischen 1960 und 1985 von rund 87.000 auf ca. 134.000 Beschäftigte und damit um etwa 54% erhöhte, wuchs die Beschäftigtenzahl bei den Staatsanwaltschaften im gleichen Zeitraum von rund 8.000 auf etwa 13.800 Personen, also um rund 73% (vgl. Tab. 4: 110; statistische Jahrbücher 1961 ff; z.T. eigene Berechnungen).
 28. Diese Form organisatorischer Innovationen hat 1978 seinen Niederschlag in einer entsprechenden Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes gefunden (s. § 143 III GVG).

29. Die Zugehörigkeit der Staatsanwaltschaft zur Justiz und die Gleichförmigkeit ihrer Entwicklungsprozesse wird auch darin deutlich, daß ebenfalls im Jahre 1968 erstmals an einem Gericht, dem Landgericht Frankfurt am Main, spezielle Strafkammern für Wirtschaftsdelikte eingerichtet wurden (s. Wassermann 1974: 171 ff).
30. Die kriminalpolizeiliche Abgrenzungsstrategie bekommt erst ihren richtigen Stellenwert, wenn man die enge Kooperation der Kriminalpolizei mit Zoll- und Steuerfahndung gerade auch über ihre Informationssysteme betrachtet und sich zusätzlich die von dieser Behörde immer beklagte, von politischer Seite veranlaßte Kappung der Verbindung zu den Informationssystemen der Nachrichtendienste vor Augen hält (s. Busch u.a. 1985: 216 ff).
31. Soweit es um Strafverfolgung geht, gilt dies in gleicher Weise für die Polizei.
32. Die Staatsanwaltschaften betreiben allerdings auch auf ausdrückliche Weisung der Justizministerien völlig unabhängig von kriminalpolizeilicher Arbeit "praktische Kriminalpolitik", indem beispielsweise bei bestimmten Diebstahlsdelikten Verfahren grundsätzlich ohne jede Ermittlungstätigkeit eingestellt werden (s. hierzu Backes 1985: 12 ff; Juristen 1986).
33. Der Oberstaatsanwalt und Leiter des Bundeszentralregisters, Uhlig, fordert denn auch faktisch die weitgehende Abschaffung der (kriminal-)polizeilichen Informationssysteme, die ausschließliche Benutzung der von der Justiz vorgehaltenen Register und Akten sowie die Eingliederung der Kriminalpolizei in die Staatsanwaltschaften (s. Uhlig 1985: 234 ff). Letzteres ist eine Forderung, die eine lange Tradition hat, immer wieder auftaucht (vgl. z.B. Hühnerschulte 1968: 34 f) und in Baden um die Jahrhundertwende bereits einmal Realität war (s. Habel 1982: 80 ff).
34. Den aktuellen Stand von Entwicklung und Anwendung informationstechnischer Verfahren bei den Staatsanwaltschaften und der (öffentlichen) Justiz insgesamt mag auch beleuchten, daß es Mitte der 80er Jahre für diese Behörden noch keine "Branchen-Software" gab - im Unterschied etwa zum Anwalts- und Notariatsbereich (s. Weihermüller 1986: 36).
35. Es dürfte mehr als ein Zufall sein, daß etwa zur gleichen Zeit in der Deutschen Richterzeitung, dem Organ des Deutschen Richterbundes, auf die bereits erfolgten informationstechnischen Innovationen in den Justizbehörden und die generelle Offenheit der Justiz für den technischen Fortschritt verwiesen wird, um von seiten des Anwaltsvereins erhobene Vorwürfe abzuwehren, in den Justizbehörden blieben zuvielle Rationalisierungsreserven unentdeckt. Unter der Überschrift von "Langsamkeit als kulturelle(m) Wert" plädiert der Autor eher für eine Denkpause in der Justiz, bevor weitere Maßnahmen zum Einsatz informationstechnischer Verfahren und Systeme in die Wege geleitet werden, als für einen forcierten Technikeinsatz (s. Burckhardt 1986).

5 BESTEUERUNG UND STEUERBEHÖRDEN

5.1 Grundstrukturen von Steuerverwaltung und Besteuerungsprozessen

Seit die öffentlichen Einnahmen vor allem auf Steuermitteln beruhen, besetzt die Steuerverwaltung eine neuralgische Position im öffentlichen Sektor. Sie ist als eine Art Inkassostelle der gesamten öffentlichen Verwaltung nicht nur für die ordnungsgemäße Vereinnahmung, Verbuchung und Abrechnung der eingehenden Gelder verantwortlich; sie beeinflusst durch ihre Arbeit in entscheidender Weise die nach geltendem Recht realisierbaren finanziellen Forderungen an die Steuerpflichtigen. Erfüllt sie die ihr zugedachten Aufgaben nur in unzureichender Weise, beschneidet dies unmittelbar und generell die Handlungsmöglichkeiten von Politik und Verwaltung.

Besteuerung ist nicht allein ein Instrument, die Einnahmen der öffentlichen Verwaltung sicherzustellen: Über die Erhebung von Abgaben versuchen Politik und Verwaltung auch das Verhalten von Mitgliedern der Gesellschaft, von Individuen wie Kollektiven, zu beeinflussen. Besteuerung wird damit zum Hilfsmittel etwa für die Sozial- und Verteilungspolitik, die Wirtschaftsförderung oder die Konjunkturpolitik. Die Steuerverwaltung fungiert hier als Implementationsagentur für andere Politikbereiche.

Besteuert werden verschiedene Vorgänge, Objekte und Sachverhalte. Abgaben liegen z.B. auf dem Einkommen oder dem Vermögen, auf einzelnen Produkten und Dienstleistungen, wie Mineralölen und Versicherungen, oder auch auf zahlreichen finanziellen Transaktionen. Die Durchführung der Besteuerungsprozesse bildet den zentralen Orientierungspunkt für die Tätigkeit der Steuerbehörden. Andere Aufgaben, wie die Zahlung von Spar- und Wohnungsbauprämien, die Eintreibung von Mitgliedsbeiträgen für die gesetzlichen Kammern oder der Kirchensteuer, die Gewährung von Investitionszulagen oder die Erteilung von Unbedenklichkeitsbescheinigungen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, haben, so zahlreich sie mittlerweile auch geworden sind, insgesamt eher periphere Bedeutung.

Die Durchführung der Besteuerung besorgen verschiedene Behörden. Die Eintreibung von Realsteuern sowie von kommunalen Gebühren und Abgaben

liegt in den Händen der kommunalen Steuerämter. Die Verwaltung spezieller Produktsteuern, wie die auf Bier oder Tabak erhobenen Abgaben, liegt in der Zuständigkeit der oberen und obersten staatlichen Finanzbehörden. Als die zentrale Vollzugsinstanz fungieren jedoch die Finanzämter. Hier werden - gemessen am Finanzvolumen - nicht nur die bedeutsamsten Abgaben erhoben; hier werden auch die insgesamt ressourcenaufwendigsten Besteuerungsprozesse durchgeführt.

5.1.1 Aufgaben und Prozesse der Besteuerung in den Finanzämtern

Die Besteuerung regelt sich im Grundsatz nach den Bestimmungen der Abgabenordnung (AO 1977). Die Steuerbehörden haben danach die Aufgabe, die steuerpflichtigen Fälle festzustellen, die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse für die Steuerpflicht und die Steuerpflichtigen zu ermitteln und zu bewerten, die sich daraus ergebende Steuerschuld festzulegen und diese abschließend einzutreiben (z. Überblick s. z.B. Blaubuch 1977: 16 ff; Löbich 1981: 15 f; Körber 1976: 16 ff; Fuchs 1978). Hierzu müssen die Finanzämter mit den Steuerpflichtigen, aber auch mit Dritten, wie z.B. Arbeitgebern oder anderen staatlichen Behörden, kooperieren.

Auch wenn diese Kooperationspartner rechtlich auf umfangreiche Mitwirkungspflichten festgelegt sind, gilt für die Steuerbehörden nach den Bestimmungen der Abgabenordnung die Amtsermittlungspflicht (§ 88 AO 1977); die Finanzämter haben demnach den relevanten Sachverhalt von Amts wegen zu erforschen. An die Durchführung des eigentlichen Besteuerungsprozesses knüpfen weitere Verfahren an: Wenn beispielsweise der Steuerpflichtige mit den Feststellungen des Finanzamtes nicht einverstanden ist, kann es zum Widerspruchsverfahren kommen; gegen säumige Steuerzahler muß das Finanzamt Vollstreckungsmaßnahmen in die Wege leiten; beim Verdacht auf Steuerhinterziehung hat die Steuerfahndung zu ermitteln.

Die Finanzämter verwalten vor allem folgende Steuern: Von den "großen" Steuern, die Einkommensteuer - das sind Lohn- und veranlagte Einkommensteuer - die Umsatz-, Körperschaft-, Vermögen- und Kraftfahrzeugsteuer; von den "kleineren" Steuern, insbesondere die Erbschaft- und Schenkungsteuer oder die Grunderwerbsteuer. Daneben wirken die Finanzämter über die Festsetzung von Steuermeßbeträgen auch an der Bearbeitung von Grund- und Gewerbesteuern mit.

Für die Durchführung der Besteuerung sind verschiedene Prozesse und Verfahren entwickelt worden: Sie unterscheiden sich nach einzelnen Abgabearten, aber auch nach den Phasen des Besteuerungsvorganges. Grund-

sätzlich sind Steuerfestsetzung und Steuererhebung, also die Feststellung der Besteuerungsgrundlagen und die verbindliche Bestimmung der Steuerschuld auf der einen und die konkrete Eintreibung der Abgabenschuld auf der anderen Seite, voneinander getrennt. Als Regelverfahren gibt es daneben noch die Betriebs- bzw. Außenprüfung sowie die Einheitsbewertung. Einheitsbewertung meint eine gesonderte Feststellung und Festsetzung der Werte bestimmter Steuerobjekte, weil z.B. Marktpreise nicht unmittelbar zur Verfügung stehen oder aus verschiedenen Gründen nicht zugrunde gelegt werden sollen. Dies betrifft vor allem die Wertermittlung bei Grundstücken und bei betrieblichem und landwirtschaftlichem Vermögen. Die Vollstreckung oder die Steuerfahndung sind Beispiele für spezielle Teilaufgaben und Prozesse, die nicht zum gewöhnlichen Ablauf eines Besteuerungsvorganges gehören.

Die Steuerveranlagung stellt das zentrale Verfahren der Steuerfestsetzung im Finanzamt dar. Bei zahlreichen Abgaben wie der Einkommen-, der Umsatz- oder der Körperschaftsteuer ist der Steuerpflichtige aufgefordert, dem Finanzamt eine Steuererklärung einzureichen. Die Behörde überprüft die erklärten Angaben, vergleicht sie mit den ihr sonst vorliegenden Informationen über den Steuerpflichtigen und seine steuerungsrelevanten Verhältnisse und fertigt danach, den Veranlagungsprozeß abschließend, den Steuerbescheid. Bei anderen Steuern wie der Kraftfahrzeug- oder der Grunderwerbsteuer erhält das Finanzamt die benötigten Informationen nicht vom Steuerpflichtigen, sondern von den Kfz-Zulassungsstellen bzw. den Notaren.

Der Steuerbescheid bildet die Grundlage für die Steuererhebung. Die festgesetzten Steuerforderungen, aber auch die Zahlungsverpflichtungen der Steuerbehörden werden auf den Steuerkonten der Klienten nach Soll und Haben verbucht und jeweils mit den ein- und ausgehenden Zahlungen verrechnet. Zur Steuererhebung zählt nicht nur die buchhalterische und technische Abwicklung des Zahlungsverkehrs, sondern auch die Kontrolle über die Erfüllung der Zahlungsverpflichtungen.

Beim sogenannten Quellenabzugsverfahren, wonach sich z.B. die Eintreibung von Kapitalertragsteuer und Lohnsteuer als besonderen Formen der Einkommenbesteuerung regelt, ergibt sich eine andere Verbindung von Festsetzung und Erhebung. Arbeitgeber bzw. Kapitalsammelstellen behalten einen pauschaliert ermittelten Steuerbetrag direkt von Lohn oder Gehalt bzw. von den Kapitalerträgen ein und führen ihn für den Steuerpflichtigen unmittelbar an das zuständige Finanzamt ab. Im Wege des Lohnsteuerjahresausgleichs oder über die Einkommensteuererklärung ist es möglich, im nachhinein eine Anpassung der im Abzugsverfahren eher überschlägig festgelegten Abgaben an die individuellen Zahlungsverpflichtungen zu

erreichen. In ähnlicher Weise kann etwa über einen Lohnsteuerermäßigungsantrag auch eine vorherige Korrektur der Abzugsbeträge erwirkt werden.

Betriebs- und Außenprüfung haben vor allem den Zweck, die konkreten Verhältnisse beim Steuer- oder Zahlungspflichtigen vor Ort dahingehend zu überprüfen, ob sie mit den bisher dem Finanzamt gemachten Angaben übereinstimmen. Sie wird regelmäßig vor allem bei größeren Betrieben, bei Gewerbetreibenden und Freiberuflern durchgeführt. Wirtschaftlich weniger bedeutsame Steuerpflichtige werden nur in seltenen Fällen, wenn etwa besondere Umstände vorliegen, einer Überprüfung vor Ort unterzogen.

Die Durchführung der Besteuerungsprozesse ist, von Betriebs- und Außenprüfung, Vollstreckung und Fahndung abgesehen, ganz überwiegend Innendiensttätigkeit. Der Steuerbeamte bekommt die zur Bearbeitung der Fälle erforderlichen Informationen über die Steuererklärung einschließlich gegebenenfalls notwendiger Belege und Erläuterungen vom Steuerpflichtigen oder aber von dritter Seite. Das sind etwa die bereits erwähnten Straßenverkehrsämter oder Notare, das sind aber auch andere private und öffentliche Stellen oder andere Finanzämter, die zur Mitteilung steuerrelevanter Sachverhalte verpflichtet sind. Zusätzliche Informationen lassen sich auch aus der aktenkundig niedergelegten steuerlichen Vergangenheit der Klienten gewinnen.

Was sich auf den ersten Blick als ein typischerweise linear und sequentiell ablaufender Besteuerungsvorgang darstellt, ist tatsächlich nur ein Teil der im Rahmen der Besteuerung vorgeschriebenen Aufgaben. Besteuerung besteht insgesamt aus einer Vielzahl größerer und kleinerer, längerer und kürzerer Teilprozesse und Teilaufgaben, ist also ein Geflecht aus verschiedensten Vorgängen einfacher und komplexer Sachbearbeitung, aus Kommunikation wie operativen Prozessen. Hierzu zählt beispielsweise auch die Kontrolle darüber, ob die Klienten ihren Verpflichtungen nachkommen. Dies bedeutet die Überwachung von Zahlungseingängen oder der Abgabe von Steuererklärungen, gegebenenfalls die Erinnerung und Mahnung der Steuerpflichtigen. Besteuerung heißt weiterhin die Beschaffung, Sammlung und Auswertung von Informationen, um die steuerrelevanten Verhältnisse, unabhängig von dem, was die Klienten selbst erklären oder zu dessen Mitteilung Dritte verpflichtet sind, einschätzen und kontrollieren zu können. Die einzelnen Arbeitsbereiche der Finanzämter müssen schließlich ihrerseits Informationsverpflichtungen nachkommen - gegenüber anderen Arbeitsbereichen der gleichen Behörde, aber auch gegenüber verschiedenen anderen öffentlichen und privaten Stellen. Besteuerung ist daneben in weiten Teilen auch ein Vorgang interaktiv-kooperativer Aufgabenerfüllung durch Finanzamt und Steuerpflichtige, was nicht zuletzt am

regen Publikumsverkehr in den Finanzämtern deutlich wird (vgl. Körber 1976: 27 f).

Steuerfestsetzung und -erhebung erfolgen in unterschiedlichem Turnus und zu unterschiedlichen Anlässen. Einige Besteuerungsprozesse fallen nur unregelmäßig an, etwa bei einem Erbfall oder einem Grundstückserwerb. Die Mehrzahl der vom Finanzamt verwalteten Steuern wird jedoch in einem jährlichen, teilweise auch mehrjährigen Turnus bearbeitet. Um eine zeitnahe Steuererhebung zu gewährleisten, werden die Steuerpflichtigen zu regelmäßigen Vorauszahlungen oder Steuervoranmeldungen verpflichtet. Voranmeldungen stellen eine Art vorläufiger Selbstveranlagung der Steuerpflichtigen dar. Sie sind z.B. bei der Umsatz- oder der Lohnsteuer, hier für den abführungspflichtigen Arbeitgeber, erforderlich.

Abgesehen von der Einhaltung einiger rechtlich festgelegter Fristen und Termine stehen die Finanzämter nicht unter spezifischen, rechtlich definierten zeitlichen Restriktionen und Anforderungen. Es besteht keine gesetzliche Verpflichtung etwa derart, jeden Besteuerungsprozeß innerhalb eines bestimmten Zeitraumes zu erledigen. Es gilt in erster Linie, das regelmäßig anfallende Arbeitsvolumen so rechtzeitig abzuarbeiten, daß die Fälle des nächsten Turnus nicht aufzulaufen beginnen. Bei zahlreichen Besteuerungsfällen, wie z.B. den Anträgen auf Lohnsteuerjahresausgleich, treten durch steuerrechtliche Bestimmungen und durch das Verhalten der Steuerpflichtigen hervorgerufene, deutliche saisonale Schwankungen auf, die den Finanzämtern eine gewisse Flexibilität beim Ressourceneinsatz und der Steuerung der Bearbeitungsvorgänge abverlangen. Ganz unabhängig davon liegt eine zeitnahe Besteuerung generell im Interesse von Staat und Steuerpflichtigen. Beide haben im Falle von Steuerforderungen Zinsverluste hinzunehmen und müssen sich bei einer etwaigen längeren Dauer der Prozesse auf vorab nicht voll kalkulierbare finanzielle Folgen, im Positiven wie im Negativen, einstellen. Daneben hängen zahlreiche wirtschaftliche Vorgänge und weitere behördliche Arbeitsprozesse vom Vollzug in den Finanzämtern ab. Erst die Erledigung bestimmter Prüfungen von Seiten des Finanzamtes kann z.B. einen Eigentümerwechsel beim Verkauf von Grundstücken rechtlich wirksam werden lassen.

Neben der Abgabenordnung, die die Grundstruktur des gesamten Verfahrens bestimmt, gibt es spezielle rechtliche Regelungen für verschiedene Teilverfahren. Für die einzelnen Steuern gelten jeweils wieder eigene Gesetzeswerke. Die bereits auf gesetzlicher Ebene hohe Regelungsdichte wird ergänzt durch eine Vielzahl niederrangiger Durchführungsverordnungen, Erlasse und Rundverfügungen der übergeordneten Steuerbehörden. Von zentraler Bedeutung sind nicht zuletzt die Urteile der allein für diesen Verwaltungszweig zuständigen Finanzgerichtsbarkeit. Insgesamt er-

scheint die Besteuerung als der rechtlich am dichtesten geregelte Bereich öffentlicher Tätigkeit.

Aus der außerordentlich hohen Regelungsdichte folgt ein engmaschig durchstrukturiertes und deutlich konditionale Züge tragendes Programmierungsmuster. Ein hohes Maß an konditionaler Steuerungsintensität bedeutet für die konkrete Bearbeitung der einzelnen Steuerfälle und die Durchführung der verschiedenen Verfahren aber keineswegs das gleiche. Bei der Kraftfahrzeugsteuer oder bei den im Anmeldeverfahren bearbeiteten Abgaben sind die Steuerobjekte, also das Fahrzeug oder etwa der Arbeitslohn, sehr präzise gefaßt; die steuerlich relevanten Dimensionen beschränken sich auf wenige Merkmale. Das Verfahren selbst ist bereits rechtlich als weitgehend instrumentell-operativer Prozeß beschrieben. Es besteht kaum die Notwendigkeit, verbliebene Spielräume durch Ermessensentscheidungen auszufüllen. Ähnliches gilt auch für weite Bereiche der eigentlichen Steuererhebung, vor allem die Prozesse der Verbuchung und der Abwicklung des Zahlungsverkehrs.

Anders dagegen die Außen- oder Betriebsprüfung: Der Sachverhalt selbst ist zwar durch ein hochkomplexes rechtliches Regelwerk normativ differenziert beschrieben. Es bedarf jedoch erheblicher, auf einer relativ hohen Abstraktionsebene liegender Subsumtionsleistungen der Sachbearbeiter und einer umfangreichen individuellen Steuerung jedes einzelnen Arbeitsprozesses durch laufende, nicht auf rein instrumentelle Regelgrößen reduzierbare Entscheidungen. Neben der Untersuchung der steuerlich relevanten Prozesse im Betrieb und ihrer steuerrechtlichen Bewertung ist auch die Glaubwürdigkeit der Angaben und des Materials zu werten, also etwa auch danach zu fragen, ob die geprüften Unterlagen in sich stimmig und steuerlich bedeutsame Vorgänge nicht verschleiert worden sind. Dies setzt nicht zuletzt voraus, daß die Betriebsprüfer über verschiedene Kontextinformationen, etwa über die Entwicklung des Betriebes in der Vergangenheit oder über vergleichbare Unternehmen, verfügen, vor deren Hintergrund die vorfindbare betriebliche Realität erst interpretierbar wird. Daneben muß der Prüfungsprozeß auch unter arbeitsökonomischen Gesichtspunkten gesteuert werden. Eine vollständige Rekonstruktion aller Sachverhalte ist keine realistische Handlungsoption. Die relative Offenheit und Unbestimmtheit der Betriebsprüfung findet auch darin ihren Ausdruck, daß an ihrem Ende stets eine Schlußbesprechung zwischen Betriebsprüfer und Finanzamt auf der einen und dem Steuerpflichtigen und seinem Vertreter auf der anderen Seite erfolgen muß. Dabei werden die Ergebnisse der Prüfungsarbeit erörtert, um etwaige Meinungsverschiedenheiten möglichst schon vor der endgültigen Steuerfestsetzung klären zu können (s. z.B. Brendle 1981: 70).

Die Prozesse bei der Festsetzung der Veranlagungssteuern oder der Durchführung der Einheitsbewertung liegen zwischen den vorgenannten Eckpunkten. Intern lassen sich hier die Ermittlung und Überprüfung des Sachverhaltes auf der einen und die eigentliche Festsetzung auf der anderen Seite unterscheiden. Letzteres ist zwar ein zum Teil komplizierter, jedoch fast ausschließlich instrumentell-operativer Berechnungsprozeß, der mit der zahlenmäßigen Feststellung der Steuerschuld endet. Sachverhaltsermittlung und -überprüfung haben hingegen grundsätzlich die gleiche Funktion wie die Betriebsprüfung. Das Verfahren hat allerdings eine gegenüber der Außenprüfung sehr reduzierte und abgekürzte Form und stützt sich auf die im Innendienst verfügbaren Informationen. Bei den Veranlagungen von Arbeitnehmern zur Einkommensteuer beschränken sich die Prüfungen auf relativ wenige und vergleichsweise einfache Größen. Bei der Körperschaftsteuer ist die Bearbeitung dagegen deutlich komplizierter und aufwendiger.¹

Die einzelnen Steuerfälle sind finanziell von sehr unterschiedlicher Bedeutung. Die Spannweite reicht von Kleinstbeträgen bis zu an einzelne Klienten gerichtete Forderungen in Höhe von mehreren 100 Millionen DM. Die finanzielle Bedeutung des Einzelfalles hängt nur z.T. mit der Steuerart zusammen: Bei der Kraftfahrzeugsteuer geht es je Steuerfall um relativ geringe, bei der Körperschaftsteuer hingegen mit einem durchschnittlichen Betrag von etwa 175.000 DM je Steuerpflichtigen um wesentlich höhere Summen. Normalerweise stellen aber die konkreten wirtschaftlichen Verhältnisse die wichtigste Bestimmungsgröße für die finanzielle Bedeutung des einzelnen Steuerfalles dar.

Differenziert nach Steuerarten steht die Lohnsteuer mit einem Jahresaufkommen von ca. 147 Mrd. DM (im Jahre 1985) weit an der Spitze aller Steuern. Körperschaft-, Umsatz- und veranlagte Einkommensteuer tragen jeweils zwischen 25 und 50 Mrd. DM, Vermögen-, Kapitalertrag- und Kraftfahrzeugsteuer zwischen 4 und 7 Mrd. DM zum gesamten Steueraufkommen bei. Zu den kleineren Abgaben mit finanziell geringerer Bedeutung von jeweils 1 bis 2 Mrd. DM zählen die Erbschaft- und die Grunderwerbsteuer (Angaben nach Statistisches Jahrbuch 1986: 424).

Viele der in den Finanzämtern bearbeiteten Vorgänge sind - aggregiert man sie über alle Steuerbehörden - typischerweise Massenprozesse. Bei den wichtigsten, d.h. aufkommenstärksten Veranlagungssteuern liegt die Zahl der Steuerpflichtigen am Beginn der 80er Jahre zwischen rund 130.000 Steuerpflichtigen, wie im Falle der Körperschaftbesteuerung, und etwa 10,5 Millionen bei der veranlagten Einkommensteuer (s. Tab. 7: 182). Auch bei den Nicht-Veranlagungssteuern liegen die Fallzahlen oft im Millionenbereich (s. Tab. 8: 183).

Tab. 7: Steuerpflichtige bei den Veranlagungssteuern 1961 - 1980

Steuerart		1961	1969	1974	1980
Veranlagte Einkommensteuer	i.Tsd. ¹	3.277	4.842 ²	8.695	10.499
	1961 = 100	100	148 ²	265	320
Körperschaftsteuer	i.Tsd. ¹	39	45 ²	65	131
	1961 = 100	100	114 ²	164	333
Vermögenssteuer	i.Tsd. ¹	482 ³	598	542	721
	1960 = 100	100	124	113	150
Umsatzsteuer	i.Tsd. ¹	1.745 ³	1.625 ⁴	1.585	1.689
	1960 = 100	100	93 ⁴	91	97
Einheitswerte der gewerbl. Betriebe	i.Tsd. ⁵	986 ³	1.105	1.111	813
	1960 = 100	100	112	113	83

¹ Zahl der Steuerpflichtigen

² Angaben für 1968

³ Angaben für 1960

⁴ Angaben für 1970

⁵ Zahl der Gewerbebetriebe mit einem Einheitswert von mehr als 1.000 DM

Quelle: Statistisches Jahrbuch 1985: 443

In der Steuererhebung fallen jährlich viele Millionen Buchungsvorgänge und ebenfalls nur nach Millionen zählbare Mahnungen an (vgl. Blaubuch 1977: 28 f). Bei den Sonderverfahren reichen die Fallzahlen von mehreren tausend bzw. mehreren zehntausend Vorgängen, wie bei der Steuerfahndung oder den Straf- und Bußgeldverfahren, über ein eher mittleres Volumen an Verfahren, wie im Falle der Betriebsprüfung, bis hin zu mehreren Millionen umfassende Fallzahlen bei der Vollstreckung oder der Lohnsteuerermäßigung (s. Tab. 8: 183). Die Fallzahlen sagen für sich allerdings noch nichts über den besonderen Aufwand bei der Durchführung der einzelnen Verfahren und Besteuerungsprozesse aus. Im allgemeinen kann man von einem umgekehrt proportionalen Verhältnis zwischen dem erforderlichen Bearbeitungsaufwand und der Häufigkeit der einzelnen Vorgänge ausgehen. Betriebsprüfungen, Steuerfahndungsfälle oder Körperschaftssteueranlagungen erfordern wegen der schwierigen und komplexen Sachver-

halte, aber auch wegen der komplizierten Rechtsmaterie in jedem einzelnen Fall einen wesentlich höheren Aufwand als etwa die Besteuerung von Kraftfahrzeugen oder die Bearbeitung von Lohnsteuerermäßigungsanträgen.

Tab. 8: Arbeitsanfall in den Finanzämtern 1963 - 1975¹

Arbeitsbereiche / Verfahren	1963	1967	1971	1975
Lohnsteuerjahres- ausgleich	9.804	10.936	12.456	11.628
Lohnsteuerermäßigung	6.612	6.509	6.824	2.637
Kraftfahrzeugsteuer	10.047	13.420	17.390	20.643
Erbschaft- und Schenkungssteuer: ² - mitget. Sterbefälle und Schenkungen - steuerpflichtige Fälle	781 38	832 56	943 92	1.003 114
Betriebsprüfungen	121	105	98	125
Vollstreckung: Rück- standsanzeigen und Amtshilfeersuchen	4.082	5.709	5.703	7.814
Steuerfahndung: ³ Ermittlungsfälle und Vollprüfungen	8,9	8,0	7,5	10,4
Straf- und Bußgeld- sachen	35	32 ⁴	38	61

¹ Fallzahlen in Tsd.

² ohne Hessen

³ ohne Berlin, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein

⁴ Angaben für 1966

Quelle: Blaubuch 1977: 64 ff; z.T. eigene Berechnungen

Über den Umfang aller anderen im Rahmen der Besteuerung anfallenden Aufgaben und Prozesse, wie der Sammlung von Informationen oder der Erfüllung von Mitteilungspflichten, läßt sich vergleichsweise wenig sagen. Vermutlich sind sie von erheblicher quantitativer Bedeutung. Genaue Angaben hierüber liegen aber nicht vor.

5.1.2 Organisation und Personal der Finanzämter

Die Steuerverwaltung ist der insgesamt größte Teilbereich der allgemeinen Finanzverwaltung. Sie verfügt wie diese über einen dreistufigen Behördenzug. Die oberste Ebene ist mit dem Bundesfinanzminister und den Finanzministern bzw. -senatoren der Länder auf zwei föderale Ebenen aufgeteilt. Als gemeinsame Mittelbehörden von Bund und Ländern fungieren die Oberfinanzdirektionen, während die untere Behördenstufe, die Finanzämter, allein zum Behördenaufbau der Länder gehören (s. Art. 108 Grundgesetz (GG); §§ 1 ff Gesetz über die Finanzverwaltung; z. Überblick über die Behördenzuständigkeiten s. Besendorfer 1975: 109 ff; Körber 1976: 33 ff).

In der hierarchischen Struktur der Behörden spiegelt sich ein im Grundsatz einfaches Kompetenzverteilungsmuster: Die oberste Ebene fungiert im wesentlichen als Leitungs-, die mittlere als Überwachungs- und Kontrollinstanz und die untere Ebene als die eigentliche Vollzugsebene (s. Löbich 1981: 8 u. 12 f; Besendorfer 1975: 110 ff).² Die Kompetenzen für die Steuerung des Verwaltungsvollzuges liegen in erster Linie bei den Finanzministern der Länder. Der Bund hat hier, von der Steuergesetzgebung einmal abgesehen, allein bestimmte Rahmenregelungsbefugnisse. Die zentralen Entscheidungskompetenzen über Personalangelegenheiten, die infrastrukturelle Ausstattung, die interne Organisation der Behörden und die konkreten Arbeitsprozesse sind bei den obersten Länderbehörden konzentriert. In verhältnismäßig geringem Umfang haben die Finanzminister diese Befugnisse auch an die Oberfinanzdirektionen delegiert.

Die Steuerverwaltung kann als der Prototyp einer strikt hierarchisch gegliederten Mehrebenenverwaltung gelten, bei der die untersten Behörden formal nur über sehr eingeschränkte Entscheidungsbefugnisse verfügen. Sie haben vor allem den Vollzug programmierter Entscheidungen, besonders die Erledigung der vorgeschriebenen Besteuerungsvorgänge zu besorgen, nicht jedoch wesentliche Entscheidungsprämissen selbst zu definieren. Daneben sind auch beinahe alle verwaltungsinternen Funktionen, wie die Personalverwaltung oder die Beschaffung, nicht nur hinsichtlich der Entscheidungskompetenzen betrifft, sondern auch für den konkreten Vollzug auf höheren Ebenen angesiedelt (s. Körber 1976: 17 f u. 62 ff).

Die einzelnen Finanzämter haben sachlich weitgehend die gleichen Aufgaben zu erfüllen. Sie sind jeweils in bestimmten Gebieten, in den sogenannten Finanzamtsbezirken, ausschließlich für die Besteuerung zuständig. Nur in einigen Fällen gibt es bestimmte Sonderkompetenzen einzelner Finanzämter. Bisweilen ist die Bearbeitung bestimmter Aufgaben, wie im Falle der Kraftfahrzeugsteuer oder der Steuerfahndung, und die Durchführung besonderer Verfahren für einen abgegrenzten Kreis von

Steuerpflichtigen, wie z.B. im Falle der landwirtschaftlichen Betriebsprüfung, Spezialfinanzämtern, besonderen Stellen in einzelnen Finanzämtern oder auch anderen Sonderbehörden jeweils für mehrere Finanzamtsbezirke überantwortet worden.³

Auch die Finanzämter sind intern wiederum dreistufig gegliedert (s. Geschäftsordnung für die Finanzämter (FAGO); Körber 1976: 52 ff; Blaubuch 1977: 19 ff).⁴ Dem Finanzamtsvorsteher als oberster Leitungsinstanz folgen auf der mittleren Ebene die Leiter von Sachgebieten, diesen wiederum die Sachbearbeiter nach. Die Sachbearbeiter stehen an der Spitze der kleinsten behördlichen Arbeitseinheiten, die i.d.R. aus ihrem Leiter und ein oder zwei ihm zuarbeitenden Mitarbeitern bestehen und im Veranlagungsbereich als "Teilbezirke" firmieren. Die Kompetenzverteilung in der Hierarchie des Finanzamtes entspricht im wesentlichen den Regelungen im Behördenzug (s. im einzelnen die Bestimmungen der FAGO). Auf der untersten Ebene findet zwar der eigentliche Verwaltungsvollzug statt, die Sachbearbeiter verfügen jedoch formal nur über recht eingeschränkte Entscheidungsbefugnisse. Die Entscheidungen müssen nicht nur bei Grundsatzangelegenheiten, sondern oft auch in Einzelfällen auf der mittleren, z.T. auch der obersten Ebene des Amtes getroffen oder doch zumindest gebilligt werden.

Die Sachgebiete sind im Bereich der Steuerfestsetzung im allgemeinen nicht auf bestimmte Funktionen oder Aufgaben spezialisiert. Sie fassen stattdessen eine Reihe von Teilbezirken und ähnlichen Subeinheiten zusammen, die zusammengenommen immer mehrere Aufgabengebiete des Finanzamtes wie die Veranlagung, die Betriebsprüfung, die Einheitsbewertung oder die Lohnsteuerbearbeitung abdecken (vgl. § 4 FAGO). Im Unterschied hierzu sind die Aufgaben in der Steuererhebung im wesentlichen in einem Sachgebiet, der Finanzkasse, konzentriert. Erst auf der untersten Ebene der Finanzamtshierarchie sind die Subeinheiten auf bestimmte, allerdings vergleichsweise groß bemessene Aufgabengebiete spezialisiert. Die Zuständigkeiten der Subeinheiten eines Aufgabenbereichs sind teilweise nach regionalen bzw. klientenbezogenen Gesichtspunkten geregelt. Die untersten organisatorischen Einheiten sind also z.B. für die Einheitsbewertungsfälle eines Stadtteils oder für die Bearbeitung der Veranlagungssteuern bestimmter juristischer Personen zuständig.⁵ Oftmals geht es bei der Abgrenzung der Kompetenzen auf dieser Ebene lediglich um eine gleichmäßige Verteilung der anfallenden Arbeiten.

Im Rahmen der verhältnismäßig weit geschnittenen Aufgabengebiete sind die Sachbearbeiter der untersten Ebene typischerweise für alle anfallenden Aufgaben zuständig. Für die Veranlagung bedeutet das, daß die Sachbearbeiter mit Unterstützung ihrer Mitarbeiter sämtliche Steuerarten

und -fälle von den Arbeitnehmerveranlagungen im Rahmen der Einkommenbesteuerung über die Umsatzsteuer bis zur Körperschaftbesteuerung bearbeiten. Sie sind darüber hinaus für sämtliche zur Steuerfestsetzung zählenden, im Innendienst zu erledigenden Arbeiten und Teilverfahren verantwortlich: Für die Prüfung der eingereichten Unterlagen der Klienten, für die Auswertung der Betriebsprüfungsberichte, die Ausfertigung der Steuerbescheide wie auch für die Erledigung der eingelegten Rechtsbehelfe.

Neben dem beschriebenen Muster behördlicher Arbeitsteilung und Hierarchie existiert eine davon unabhängige Spezialistenstruktur. Für die einzelnen Aufgabenbereiche und für bestimmte Rechtsgebiete gibt es die Institution der sogenannten Hauptsachbearbeiter und der Hauptsachgebietsleiter (s. § 7 FAGO). Diese sind in ihren rechtlichen Spezialgebieten jeweils durch besondere fachliche Kompetenzen ausgewiesen. Hauptsachbearbeiter und -sachgebietsleiter verfügen aus dieser Funktion heraus allerdings über keinerlei Weisungsbefugnisse. Sie sollen vielmehr ausschließlich der fachlichen Beratung und Unterstützung bei rechtlich (oder auch sachlich) schwierigen Fällen dienen (s. Blaubuch 1977: 19; Körber 1976: 55).

Die Steuerfestsetzung ist - gemessen an den Personalzahlen - der bei weitem größte Arbeitsbereich der Finanzämter. Innerhalb der Steuerfestsetzung sind die meisten Beschäftigten mit der Bearbeitung von Veranlagungssteuern (s. Tab. 9: 187) befaßt. Dem Personalumfang nach ragen weiterhin noch die Finanzkasse (Steuererhebung) und die Betriebsprüfung heraus.

In den rund 480 Finanzämtern der Bundesrepublik waren Mitte der 60er Jahre rund 57.000 Personen beschäftigt. 10 Jahre später hatte sich diese Zahl auf knapp 75.000 Beamte und Angestellte erhöht (s. Blaubuch 1977: 73). Nach einem absoluten Höhepunkt zu Beginn der 80er Jahre dürfte der Beschäftigtenstand in der Mitte dieses Jahrzehnts um etwa 15.000 bis 20.000 Personen über dem 10 Jahre zuvor erreichten Niveau gelegen haben.⁶

Die Steuerverwaltung setzt überwiegend Personal ein, das die internen Ausbildungsgänge der Finanzverwaltung durchlaufen hat. Wie die technischen und die im Gesundheitsbereich tätigen Verwaltungszweige verfügt die Steuerverwaltung somit über Personal, das weniger allgemein verwaltungsbezogene als vielmehr spezifische, primär steuerrechtliche und steuertechnische Kompetenzen besitzt. Qualifikationsniveau und -art stehen in enger Beziehung zur Kompliziertheit und zur Regelungsdichte in diesem Aufgabenfeld (vgl. Körber 1976: 89 ff). Es ist nicht allein der Besteuerungsvorgang als solcher, der ein vergleichsweise hohes Quali-

kationsniveau für die Bearbeitung erforderlich werden läßt. Aus der Regeldichte und der Regelungskomplexität leitet sich gleichsam ein sekundärer Qualifikationsbedarf ab.

Tab. 9: Personalbedarf in ausgewählten Aufgabenbereichen der Finanzämter 1963 - 1975¹

Aufgabenbereich	1963		1969		1975	
	Anzahl	1963 = 100	Anzahl	1963 = 100	Anzahl	1963 = 100
Steuerfestsetzung:						
- Veranlagungssteuern	12.751	100	15.748	124	18.331	144
- Kfz-Steuer	1.336	100	1.586	119	2.019	151
- Lohnsteuer	4.555	100	4.883	107	5.974	131
- Bewertung	4.073	100	6.071	149	5.390	132
Steuererhebung:						
- Finanzkasse	10.053	100	10.364	103	11.374	113
- Vollstreckung	2.610	100	3.256	125	4.771	183
Sonstige Aufgabengebiete:						
- Betriebsprüfung ²	7.897	100	10.358	131	12.625	160
- Straf- u. Bußgeldsachen, Fahndung	938	100	1.141	122	1.404	150
- Prämienstelle	633	100	1.818	287	3.995	631

¹ nur Sachbearbeiter und Mitarbeiter; Angaben über den tatsächlichen Personalbestand sind, nach Aufgabenbereichen differenziert, nicht verfügbar. Das Personal-Ist liegt um etwa 10 - 20% unter dem Bedarf (vgl. Blaubuch 1977: 73).

² nur Prüfer (Sachbearbeiter)

Quelle: Blaubuch 1977: 75; z.T. eigene Berechnungen

Am ausgeprägtesten ist die Professionalisierung im gehobenen Dienst, der als die zentrale Stütze der Steuerverwaltung gilt. Der Eintritt in diese Laufbahn setzt ein dreijähriges Studium an einer Fachhochschule der Finanzverwaltung voraus. Die zentralen Sachbearbeiterpositionen sind mit Bediensteten dieser Laufbahn besetzt, "von deren fachlichem Können und Leistungswillen ... weitgehend die Arbeit des Finanzamtes abhängt", wie es

in einer Selbsteinschätzung heißt (Raatz/Podschwadek 1962: 2). Den Sachbearbeitern gelten auch die intensivsten Fortbildungsbemühungen, ganz besonders den im Prüfungsdienst Tätigen. Auf sie entfallen etwa 50% aller steuerverwaltungsinternen Fortbildungsaktivitäten (s. Blaubuch 1977: 53).

Der höhere Dienst rekrutiert sich beinahe ausschließlich aus Juristen, die nach dem zweiten Staatsexamen eine achtzehnmonatige, teils fachtheoretische, teils fachpraktische Zusatzausbildung in der Finanzverwaltung durchlaufen haben. Im mittleren Dienst werden, soweit es um die Besetzung von Beamtenpositionen geht, ebenfalls vorwiegend behördenintern sozialisierte Mitarbeiter eingesetzt. Die Angestellten dieser Stufe entstammen meist vergleichbaren Ausbildungsgängen, etwa aus dem Bereich der steuerberatenden Berufe. Sie werden in den Finanzämtern "on the job" eingearbeitet.

Tab. 10: Personalbestand in den Finanzämtern Nordrhein-Westfalens 1963 - 1986

Funktionsgruppen	1963		1975		1982		1986	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Sachgebietsleiter	1.044	6,8	1.424	6,8	1.684	6,7	1.728	6,9
Sachbearbeiter	6.348	41,4	9.174	43,9	12.934	50,4	13.825	54,9
davon:								
InnenSachB	3.974	26,0	5.978	28,6	8.173	31,1	9.218	36,6
Außenprüfer	2.374	15,5	3.196	15,3	4.761	19,3	4.607	18,3
davon:								
BetriebsP	1.727	11,3	2.352	11,3	3.456	14,2	3.294	13,1
FahndungsP	164	1,1	211	1,0	307	1,2	346	1,4
sonst. AP	483	3,2	633	3,0	998	3,9	967	3,8
Mitarbeiter	7.920	51,7	10.305	49,3	10.856	42,9	9.644	38,3
insgesamt	15.312	100,0	20.903	100,0	25.474	100,0	25.197	100,0

Quelle: Angaben des Finanzministeriums Nordrhein-Westfalen; z.T. eigene Berechnungen

Quantitativ bilden die überwiegend dem gehobenen Dienst zuzurechnenden Sachbearbeiter bis in die 70er Jahre hinein nur die zweitgrößte Gruppe im Finanzamt (s. Tab. 10: 188). Zahlenmäßig umfangreicher ist während der gleichen Zeit die Gruppe der Mitarbeiter, die meist dem mittleren Dienst

entstammen und überwiegend mit steuer- oder verwaltungstechnischen Hilfs- und Assistenzfunktionen betraut sind. Vom mittleren Dienst werden nur sehr wenige Sachbearbeitungsaufgaben vor allem in steuerrechtlich einfacheren und finanziell weniger bedeutsamen Bereichen, wie etwa bei der Lohnsteuerbearbeitung, übernommen. Die Leitungspositionen in den Finanzämtern sind zu mehr als der Hälfte ebenfalls mit Personal aus dem gehobenen Dienstes besetzt. Der Anteil des höheren Dienstes an den Positionen der Finanzämter hält sich in engen Grenzen, da lediglich einige Sachgebietsleiterstellen und die Position des Amtsleiters für den höheren Dienst ausgeschrieben sind.

5.1.3 Publikum und Beteiligte⁷

Die Steuerbehörden, speziell die Finanzämter, sind eine Verwaltung, die es typischerweise mit einem sehr breiten Publikum zu tun hat. Bezeichnet man die Gesamtheit der von steuerrechtlichen Vorschriften insgesamt angesprochenen bzw. betroffenen Bürger und juristischen Personen als das potentielle Publikum der Finanzämter, dann zählt die Mehrzahl aller Individuen und Kollektive hierzu. Bei einzelnen Steuern ist dies allerdings sehr unterschiedlich. So richtet sich etwa die Kraftfahrzeugsteuer nur an die Besitzer von Kraftfahrzeugen; der Körperschaftssteuer unterliegen nur ganz bestimmte juristische Personen. Ganz unabhängig davon gibt es aber eine große Differenz zwischen potentiell und aktuellem Publikum; letzteres bezeichnet die Klientel, mit der die Finanzämter tatsächlich interagieren (vgl. Grunow/Hegner/Kaufmann 1978: 43 ff).

Abgesehen von solchen Steuerpflichtigen, die sich durch Steuerhinterziehung wie etwa durch Schwarzarbeit oder, indem sie Vermögenswerte verschweigen, dem Zugriff des Finanzamtes entziehen, sind es vor allem zwei Gruppen von Klienten, die nicht unmittelbar mit dem Finanzamt interagieren und die damit nicht zur Kategorie des aktuellen Publikums zählen: Es handelt sich einmal vor allem um Arbeitnehmer, deren Lohnsteuer bereits vom Arbeitgeber an das Finanzamt abgeführt wird und die, aus welchem Grund auch immer, keinen Antrag auf einen Lohnsteuerjahresausgleich stellen, um etwaige Steuerrückzahlungen zu realisieren.⁸ Daneben zählen die Klienten ebenfalls nicht mehr unmittelbar zum aktuellen Publikum, die ihre steuerlichen Angelegenheiten von Dritten, d.h. vor allem von Steuerberatern, besorgen lassen. Dies sind (bei Privatpersonen) üblicherweise nur solche Klienten, die der Besteuerung im Veranlagungsverfahren unterworfen sind.

Die Finanzämter kooperieren aber nicht allein mit den Steuerpflichtigen oder ihren Vertretern. In manchen Fällen, wie etwa dem bei der Kapitalertrag- oder der Lohnsteuer praktizierten Quellenabzugsverfahren, kann die Zusammenarbeit mit den Steuerpflichtigen auch vollständig von Dritten, hier den Arbeitgebern bzw. den Kreditinstituten, übernommen werden. Auch bei der Kraftfahrzeugbesteuerung wird die Rolle des Informationslieferanten für das Finanzamt von dritter Seite ausgefüllt. Mit der Entwicklung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs sind auch die Kreditinstitute als konkrete Interaktionspartner zunehmend an die Stelle der Klienten getreten. Die Steuerpflichtigen schlüpfen oft nur noch in die Rolle von Gläubigern oder Schuldnern; die technische Abwicklung erledigen Finanzamt und Banken.

Bei bestimmten Abgaben verteilt sich die Besteuerungsaufgabe auch auf mehrere Behörden. Die Festsetzung und Erhebung der Realsteuern besorgen Finanzämter und kommunale Steuerämter gemeinsam. Die Finanzämter erledigen vor allem die erste Hälfte des Prozesses: Die Festsetzung der Einheitswerte und des Steuerbemessungsbescheides. Die eigentliche Steuerfestsetzung und die Steuererhebung ist anschließend die Aufgabe der kommunalen Steuerämter. Die Steuerpflichtigen bzw. ihre Vertreter haben mit beiden Behörden zu tun: Vom Finanzamt erhalten sie den Steuermeßbescheid, vom Steueramt den konkreten Steuerbescheid (vgl. zu dieser Beziehung Seibel 1984: 147 ff).

Auch im Rahmen aller anderen Prozesse, die bei der Besteuerung oder der Erledigung von Fremdaufgaben, etwa bei der Eintreibung von Kammerbeiträgen, anfallen, sind die Finanzämter in vielfältige Kooperationsbeziehungen eingebunden. Hierbei geht es oft um die Beschaffung und Übermittlung sehr spezifischer und standardisierter Informationen. Die Steuerpflichtigen sind in diesem Beziehungsgeflecht zwar grundsätzlich von zentraler Bedeutung. Für die konkreten Interaktionen treten sie aber oftmals hinter anderen Kooperationspartnern zurück.

Für die Finanzämter bedeutet diese Einbindung in ein Kooperations- und Interaktionsgeflecht, daß sie es mit sehr verschiedenen Beziehungsqualitäten und -quantitäten zu tun haben. Sie kooperieren, wie im Falle von Steuerberatern und kommunalen Steuerämtern, praktisch mit Angehörigen der gleichen oder doch einer vergleichbaren Profession. Sie arbeiten mit zahlreichen Behörden, wie den Straßenverkehrsämtern, oder mit privaten Großorganisationen, etwa den Banken, zusammen, die sich, wie sie selbst, auf das Handeln von Organisationen verstehen. Sie haben es aber auch, und nicht zuletzt, mit einer in sich wiederum sehr heterogenen privaten Klientel zu tun.

5.2 Die Entwicklung von Steuerbehörden und Besteuerungsverfahren bis zum Ende der 60er Jahre⁹

5.2.1 Rationalisierung und Differenzierung von Steuerbehörden und Besteuerungsverfahren

Die gerade beschriebenen Grundstrukturen der Steuerverwaltung und der Finanzämter als ihren zentralen Vollzugsinstanzen sowie der Besteuerungsverfahren sind in wesentlichen Teilen einer Momentaufnahme im Zuge eines längeren Entwicklungs- und Wandlungsprozesses vergleichbar; eines Wandlungsprozesses der Steuerverwaltung und der Besteuerungsverfahren, aber auch der politischen und sozio-ökonomischen Umwelt dieses Behördenzweiges.

Die Steuerverwaltung wurde früher als andere Verwaltungszweige auf vorrangig konditional steuernde Rechtsnormen und eine rechtlich sehr differenzierte Beschreibung der besteuierungsrelevanten Verhältnisse festgelegt.¹⁰ Dieser Prozeß war schon im 19. Jahrhundert recht ausgeprägt, zu einer Zeit, als etwa die Befugnisse und Aufgaben der Polizei rechtlich kaum über Generalklauseln hinausreichten. Er hat sich bis heute fortgesetzt. Allgemeine Ermessensspielräume wurden genau wie generelle Subsumtionsformeln zunehmend zugunsten spezifischer Detailregelungen abgebaut, so daß das Steuerrecht schon frühzeitig eine außerordentlich hohe Rechtsverdichtung und Differenzierung erfahren hat (s. Blaubuch 1977: 8 u. 13; Brückel 1979: 80 f; speziell zum Einkommensteuergesetz s. Schlicht 1982). Diese Entwicklung hat alle Ebenen rechtlicher Regelung erfaßt, die gesetzlich definierten Normen genauso wie die allgemeinen Anweisungen und Rundverfügungen der obersten und mittleren Steuerbehörden. Verwaltung und politische Ebene haben hier gleichsam an einem Strang gezogen.¹¹

Rechtsverdichtung und die deutliche Tendenz zu kasuistischen Regelungen haben wesentlich damit zu tun, daß es sich beim Steuerrecht um Eingriffsrecht handelt und daß staatliche Ressourcenverfügbarkeit so unmittelbar an korrespondierende wirtschaftliche Einbußen bei den Gesellschaftsmitgliedern geknüpft ist. Daraus resultiert ein besonderes Interesse der Umwelt, das Handeln der Steuerverwaltung so genau wie möglich festzulegen; daraus folgt aber auch ein nicht weniger großes Interesse der oberen Steuerbehörden, die unteren Instanzen möglichst präzise zu steuern, um Konflikten mit der Umwelt aus dem Weg zu gehen, die sich aus einer "ungleichen" Behandlung der Steuerfälle im Rahmen großzügiger Ermessensspielräume ergeben. Die genannte Entwicklung hängt aber genauso

mit einer zunehmenden Instrumentalisierung des Steuerrechtes für die Durchsetzung anderer politischer Programme, mit der Erweiterung sozialstaatlicher und wirtschaftspolitischer Funktionen wie auch einer Expansion im Bereich öffentlicher Dienstleistungen zusammen, die ganz zwangsläufig eine Ausweitung des öffentlichen Finanzbedarfs erforderlich machte.

Der Wandel von der Objekt- zur Subjektbesteuerung, von indirekten zu direkten Steuern war von nicht minder großer Bedeutung für die Entwicklung der Besteuerungsprozesse. Eine personenbezogene Besteuerung, die die Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen berücksichtigt, also nicht nach Art einer Kopfsteuer Personen wie Objekte behandeln will, ist kaum ohne eine Komplizierung des Besteuerungsverfahrens zu realisieren. Statt einer mehr oder weniger pauschalen Bewertung müssen nun die jeweiligen wirtschaftlichen Verhältnisse der Steuerpflichtigen, der Individuen wie der Organisationen, ermittelt und festgestellt werden. Mit dem Wechsel zur Personenbesteuerung wurde die Steuerverwaltung nicht zuletzt auch zur Massenverwaltung. Unterlagen früher nur verhältnismäßig wenige Personen der Steuerpflicht, wuchsen nunmehr im Zuge säkularer wirtschaftlicher Prosperität beinahe alle Erwerbstätigen in die Besteuerung hinein (z. Überblick s. z.B. Hettlage 1984; Schlicht 1982: 146 ff).

Diese Veränderungen konnten nicht ohne Auswirkungen auf das Handlungsfeld der Steuerverwaltung und ihrer Arbeitsprozesse bleiben. Zahlreiche, jeweils als große Reformen bezeichnete Maßnahmenbündel hatten den Zweck, das generelle Leistungsniveau dieses Behördenzweiges sowie die Besteuerungsverfahren und die Steuertechnik dieser Entwicklung anzupassen:

- In der Miquelschen Steuerreform von 1891/93 wurden erstmals Steuererklärungen eingeführt. Mit der Verpflichtung der Steuerpflichtigen, solche Erklärungen zu erstellen und der Steuerverwaltung einzureichen, wurde das bis dahin übliche Verfahren einer mehr oder weniger pauschalen, auf jeden Fall nicht die individuelle Situation treffenden Schätzung der Verhältnisse bei den Steuerpflichtigen abgelöst (s. Hettlage 1984: 260 f; Rübner 1983: 498 f).
- Die Erzbergersche Finanzreform von 1919 bedeutete mit der Verabschiedung einer Abgabenordnung eine wesentliche Neuordnung der Struktur des Besteuerungsverfahrens.
- Zu diesem Reformpaket gehörte auch die Bildung einer einheitlichen Steuerverwaltung für das Deutsche Reich. Die bis zum Ende des Ersten Weltkrieges allein in der Hand der Länder liegenden, sehr unterschiedlich strukturierten Steuerbehörden bekamen eine neue Gestalt: Der noch heute geltende dreistufige Behördenaufbau wurde eingeführt. Gleichzeitig wurde die ebenfalls bis heute im wesentlichen unverän-

derte vertikale und horizontale Aufgabenverteilung zwischen den einzelnen Behörden festgelegt (s. Blaubuch 1977: 14, 21 u. 55; Hettlage 1985: 177 ff).¹²

- Die 1925, also nur wenige Jahre später, eingeleitete Schlieben-Popitzsche Steuerreform knüpfte direkt an die vorhergehende an. Neben Änderungen im materiellen Steuerrecht ging es vor allem um folgende Neuerungen: Im Verfahren und in der internen Organisation der Finanzämter wurden Steuerfestsetzung und -erhebung organisatorisch voneinander getrennt. Gleichzeitig wurde im Veranlagungsbereich die Organisation nach Teilbezirken eingeführt. Parallel dazu erfolgte die Institutionalisierung eigenständiger Außenprüfungen. Die Betriebsprüfung, aber auch die Steuerfahndung fanden hier im wesentlichen ihren Ausgangspunkt. Vor allem der verfahrenstechnischen Vereinfachung diente die Einführung bzw. der forcierte Ausbau des Formularwesens (s. Hettlage 1985: 188 f u. 193 f; Rationalisierung 1968: 31).

Mit diesen jeweils relativ umfangreichen Innovationen waren wesentliche Veränderungen der gesamten Besteuerung eingeleitet worden. Darin kamen unterschiedliche Rationalisierungs- und Differenzierungsprozesse zum Ausdruck. Die Besteuerungsgegenstände wurden einerseits umfassender und vielseitiger. Immer mehr wirtschaftliche Prozesse und Verhältnisse waren steuerrelevant. Damit wuchs auch die Komplexität der rechtlichen Regelungen. Andererseits wurde jedoch die Zahl der relevanten Merkmale der einzelnen Steuerobjekte immer präziser gefaßt und standardisiert, was nicht zuletzt seinen Ausdruck in der zunehmenden Verbreitung von Formularen fand.

Gleichzeitig wurde die bis dahin bestehende Ganzheitlichkeit und Einheit der Besteuerungsprozesse abgebaut. Aufeinanderfolgende Arbeitsprozesse wurden getrennt und als separate Teilverfahren verselbständigt. Für bestimmte Klienten bzw. bei Vorliegen besonderer besteuereungsrelevanter Verhältnisse führte man separate Besteuerungsverfahren ein. Auf diese Weise wurde beispielsweise das Quellenabzugsverfahren bei der Lohnsteuer vom allgemeinen Verfahren der Einkommensteuerveranlagung abgespalten. Mit dem Quellenabzug wurde gleichzeitig ein die Ressourcen der Steuerbehörden schonendes und die entsprechenden steuerrelevanten Vorgänge ziemlich umfassend kontrollierendes Verfahren eingeführt. Parallel dazu wurden einige Sonderverfahren von den normalen Arbeitsprozessen abgetrennt. Die Entwicklung der Außenprüfung machte z.B. schnellere und überschlägigere Prüfungsprozesse im Innendienst möglich.

Die Differenzierung folgte oft einer Trennlinie zwischen eher instrumentell-operativen, vor allem von "technischen" Regeln gesteuerten Prozessen, wie z.B. der Steuererhebung, und kaum anders als durch normative

Regeln zu steuernden Vorgängen, wie im Bereich der Betriebsprüfung. Getrennt wurde auch zwischen finanziell gewichtigen und eher weniger bedeutenden, zwischen rechtlich und sachlich komplizierten und eher einfachen Fällen (vgl. Rationalisierung 1968: 77 ff u. 92; Körber 1976: 19 ff). Nicht zuletzt wurden wesentliche Elemente des Besteuerungsprozesses externalisiert. Den Klienten wurden umfangreiche Mitwirkungspflichten auferlegt und z.T. auch Dritte, wie im Falle der Lohn- und der Kapitalertragsteuer, zur Abführung der Steuerbeträge anstelle der eigentlichen Adressaten verpflichtet.

Diese Veränderungen haben sich auch in der internen Organisationsstruktur der Finanzämter niedergeschlagen. Organisatorische Subeinheiten, wie die Finanzkasse, die Betriebsprüfung, die Lohnsteuerstelle und die Teilbezirke des Veranlagungsbereichs, wurden in Übereinstimmung mit den differenzierter gewordenen Prozessen neu eingerichtet.

Neben den organisatorischen und verfahrensmäßigen Veränderungen spielten informationstechnische Innovationen bis zum Beginn der 50er Jahre nur eine relativ unbedeutende Rolle. Zwar sind auch in der Steuerverwaltung Zug um Zug neue informationstechnische Maschinen und Arbeitsmittel, wie z.B. Addiermaschinen, Schreibmaschinen oder Registrierbuchungsmaschinen, eingeführt und verwendet worden; diese Maßnahmen konnten jedoch kaum die Bedeutung der genannten anderen Veränderungen erlangen (vgl. Maaß 1961: 141).

5.2.2 Steuerbehörden und Umwelt: Stabilität versus Wandel

Die beschriebenen Veränderungen beim Besteuerungsverfahren und in den Steuerbehörden, vor allem den Finanzämtern, waren im wesentlichen zu Beginn der 30er Jahre abgeschlossen. In den ersten 10 bis 15 Jahren nach dem Ersten Weltkrieg hatte die Steuerverwaltung damit ein hohes Maß an organisatorischer und verfahrenstechnischer Modernität erreicht. Die nächsten 30 bis 35 Jahre brachten keine weiteren, ähnlich bedeutenden und umfassenden Veränderungen. Die Steuerbehörden konsolidierten im wesentlichen das Erreichte und verharteten in den nunmehr etablierten Strukturen und Prozessen. Am Ende der 60er Jahre unterschieden sich weder die Verfahren noch die Finanzämter in zentralen Punkten von dem, was bis zum Beginn der 30er Jahre realisiert worden war - sieht man einmal davon ab, daß sich die Finanzämter wie beinahe alle Behörden personell vergrößert hatten (s. Blaubuch 1977: 21 u. 55).

Umso größere Bewegung war dagegen in der Umwelt der Steuerbehörden zu verzeichnen. Ökonomische Prozesse und Verhältnisse, gesellschaft-

liche Strukturen, Aufgabe und Rolle von Politik und Verwaltung, aber auch Inhalt und Funktion des materiellen Steuerrecht hatten sich weiter entwickelt und verändert. Zwischen dem Leistungspotential und der Arbeitsweise vor allem der unteren Steuerbehörden auf der einen und den an sie gerichteten Anforderungen auf der anderen Seite hatte sich, folgt man den Beschreibungen und Analysen von Steuerverwaltung und Rechnungshöfen, eine vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg immer größer werdende Kluft aufgetan.

Die Fallzahlen wiesen in den wichtigsten Arbeitsbereichen eine deutlich steigende Tendenz auf. Die der Besteuerung zugrundeliegenden wirtschaftlichen Verhältnisse, aber auch ihre steuerrechtliche Bewertung wurden gleichzeitig immer komplizierter. Diesen Anforderungen konnte nicht mit einer entsprechenden Ausweitung des Personaleinsatzes begegnet werden (s. Blaubuch 1977: 22; Löbich 1981: 25 ff.; vgl. Tab. 7: 182 u. Tab. 9: 187).^{1,3} Der ab Mitte der 50er Jahre weitgehend leergefegte Arbeitsmarkt machte in Verbindung mit den relativ hohen Qualifikations- und Ausbildungsansprüchen der Steuerverwaltung eine ausreichende Aufstockung des Personalbestandes zu den von den Steuerbehörden gebotenen (finanziellen) Konditionen kaum möglich. Die verstärkte Einstellung von Angestellten, die nicht, wie die Steuerbeamten, die internen Qualifikationsprozesse durchlaufen hatten, wurde nicht als ein dauerhafter Ausweg angesehen (vgl. Löbich 1981: 49; Körber 1976: 85 ff). Die Folge waren

- wachsende Rückstände bei der Bearbeitung der Steuerfälle,
- eine größere Fehleranfälligkeit und -häufigkeit sowie
- eine problematische Abweichung von einer zeitnahen Steuervereinnahmung bzw. -rückerstattung.

Nach Ermittlungen des Bundesrechnungshofes stieg allein zwischen 1965 und 1971 die durchschnittliche Bearbeitungsdauer für die Abwicklung der Fälle eines Veranlagungszeitraumes von etwa 18 auf 26 Monate (Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1975: 63). Die zeitlichen Verzögerungen bei der Bearbeitung führten bei Bund und Ländern zu hohen und unerwünschten Einnahmereserven aus verspätet festgesetzten Steuern (s. Katterbe 1980: 13 f). Für die zur Einkommensteuer veranlagten Arbeitnehmer bedeutete dies gleichzeitig eine sehr späte Erstattung zuviel entrichteter Steuern (s. Blaubuch 1977: 21).

Die zunehmende Kompliziertheit des Steuerrechts und laufende Novelierungen hatten eine steigende Unübersichtlichkeit der rechtlichen Regelungen zur Folge. Für die Sachbearbeiter wurde es immer schwieriger, die jeweils zutreffenden Rechtsnormen ausfindig zu machen und anzuwenden, zumal sie wegen der Verlängerung der Bearbeitungsdauer für einen Veranlagungszeitraum mit dem Problem zu kämpfen hatten, mehrere Steu-

erjahrgänge mit jeweils unterschiedlichen rechtlichen Bestimmungen parallel bearbeiten zu müssen (s. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1975: 63).

Daneben war, wie in anderen Verwaltungsbereichen auch, der Rechtsschutz zugunsten der Klienten vor allem im verwaltungsinternen Verfahren erheblich ausgeweitet worden. Von den verbesserten Widerspruchsmöglichkeiten machten diese auch zunehmend Gebrauch (s. Möckershoff 1979: 82 ff; Blaubuch 1977: 8 u. 29).¹⁴ Verbesselter Rechtsschutz, wachsende Unübersichtlichkeit des Steuerrechts und zunehmende Fallzahlen setzten einen *circulus vitiosus* in Gang, aus dem es ohne wesentliche Veränderungen im gesamten Besteuerungsverfahren keinen Ausweg zu geben schien: Die rechtlich (und sachlich) komplizierter gewordenen Fälle erforderten einen immer umfangreicheren Bearbeitungsaufwand. Das ließen wiederum die steigenden Fallzahlen nicht zu. Dadurch stiegen Fehleranfälligkeit und -häufigkeit, in der Folge davon wiederum die Zahl der Widersprüche von seiten der Klienten, was in der Konsequenz nicht anderes als eine weitere Zunahme des Arbeitsvolumens bedeutete.

Auch im Bereich der Steuererhebung, vor allem der Vollstreckung, waren wachsende Rückstände zu verzeichnen. Die zunehmende Motorisierung trug in besonderem Maße dazu bei, die Zahl der Kraftfahrzeugsteuerfälle und der damit notwendig gewordenen Buchungen in den Finanzkassen zu vermehren. Als unmittelbare Folge der Arbeitsüberlastung unterblieb gerade hier oft genug die Mahnung säumiger Steuerschuldner. Steuerausfälle waren das Ergebnis (vgl. Blaubuch 1977: 28 f).

Angesichts veränderter Verhältnisse wäre, so die Auffassung der obersten Steuerbehörden, eine deutliche Steigerung des Prüfungsaufwandes besonders bei den finanziell bedeutsameren und komplizierteren Fällen erforderlich gewesen. Man sah eine deutliche Verbindung zwischen einer steigenden Steuerlastquote und einer Tendenz zur Steuerumgehung (s. Blaubuch 1977: 10). Die früheren Externalisierungsmaßnahmen hatten den Steuerpflichtigen auch zahlreiche Möglichkeiten an die Hand gegeben, ihre steuerlichen Bemessungsgrundlagen in relativer Autonomie festzusetzen. Dies erzeugte einen kompensatorischen Kontrollbedarf (s. Löbich 1981: 64). Die notwendige Intensivierung der Kontrolltätigkeiten war jedoch nicht realisierbar; stattdessen war das Gegenteil eingetreten: Der durchschnittliche Prüfungsaufwand pro Fall im Innendienst der Finanzämter nahm laufend ab (s. Blaubuch 1977: 25 f). Gleichzeitig verlängerten sich zusehends die Abstände, in denen die einzelnen Betriebe einer Außenprüfung und damit einer genaueren Kontrolle unterzogen wurden (s. Blaubuch 1977: 27 f).

Zahlreiche Indikatoren deuteten auch auf eine gesunkene Produktivität und Effektivität der Arbeit in den Finanzämtern hin. Nach groben Schät-

zungen der Steuerverwaltung beliefen sich die Verwaltungskosten z.B. bei der Einkommenbesteuerung in den 60er und zu Beginn der 70er Jahre auf ca. 3% des Aufkommens (s. Blaubuch 1977: 32). In verschiedenen Untersuchungen zur "Ergiebigkeit" der Veranlagungssachbearbeitung im Innendienst wurden jedoch nur Steuermehrbeträge von 0,36% bis 1,8% des Gesamtsolls erzielt - also Mehrbeträge gegenüber dem, was die Steuerpflichtigen bereits in ihren Erklärungen deklariert hatten. Dabei war oft rund die Hälfte aller Erklärungen von den Sachbearbeitern beanstandet worden (s. Koch 1976: 15). Die Betriebsprüfung schien dagegen deutlich ergiebiger zu sein. Bei einer Untersuchung, die die finanzielle Ergiebigkeit von Innen- und Außendienst vergleichend überprüfen sollte und die jeweils 10 große Steuerfälle in drei Finanzamtsbezirken umfaßte, hatte der Außendienst in den Jahren 1964 bis 1966 ein Mehrergebnis von rund 20 Mio. DM erzielt. Dem standen nur rund 1 Mio. DM als Ergebnis der Veranlagungssachbearbeitung gegenüber (s. Katterbe 1980: 11 ff).

Strukturen und Verfahren der Steuerbehörden gründeten sich auf Annahmen über die für sie relevanten Umweltprozesse und -zustände, die zunehmend weniger von der Realität gedeckt wurden. Dem Konzept der Innendienstsachbearbeitung im Veranlagungssteuerbereich lag die Vorstellung zugrunde, daß nur verhältnismäßig wenige Steuerpflichtige veranlagt wurden und zwar in erster Linie diejenigen, deren Verhältnisse komplizierter lagen und wo es im Schnitt um größere finanzielle Beträge ging. Die Steuererklärung sollte annahmegemäß die wichtigsten Elemente der wirtschaftlichen Verhältnisse der Steuerpflichtigen abbilden. Eine intensive Prüfung der erklärten Angaben durch den Innendienst hatte die Stimmigkeit und Richtigkeit der Angaben - oder eben das Gegenteil - zu erweisen. Alle pauschal zu behandelnden Fälle sollten von gesonderten Verfahren wie dem Quellenabzug bei der Lohnsteuer und dem Lohnsteuerjahresausgleich erfaßt werden, die verwaltungstechnisch sehr viel einfacher zu handhaben und damit auch wesentlich kostengünstiger waren.

Besonders nach dem Zweiten Weltkrieg entfernte sich die Realität zusehends von den gemachten Annahmen. Die Zahl der sogenannten Arbeitnehmer-Veranlagungen bei der Einkommensteuer wuchs sprunghaft. Eigentlich sollten Arbeitnehmer nur von den Lohnsteuerverfahren erfaßt werden. Allein auf den dadurch hervorgerufenen starken Publikumsverkehr im Veranlagungsbereich war die Finanzamtsorganisation nicht eingerichtet. Sie verfügte überdies über zu geringe strukturelle Reaktionsflexibilitäten, um den saisonal stark schwankenden Arbeitsanfall aufzufangen (vgl. Blaubuch 1977: 21). Ad hoc-Strategien, wie die Verhängung von Urlaubssperren für die Zeiten des Jahres, in denen in den Finanzämtern vorrangig Arbeitnehmer-Veranlagungen und der Lohnsteuerjahresausgleich bearbeitet wur-

den, vermochten solche Probleme auf Dauer nicht zu lösen. Gleichzeitig entzog sich die Beurteilung vor allem der Verhältnisse in den Betrieben in verstärktem Maße der Prüfung vom Schreibtisch des Sachbearbeiters aus (vgl. Blaubuch 1977: 21 f).

Es zeigte sich, daß bestimmte organisatorische und verfahrensmäßige Differenzierungs- und Spezialisierungsgesichtspunkte irrelevant geworden waren. An Branchen oder an Stadt-Land-Unterschieden orientierte spezielle Zuständigkeiten trugen nur noch wenig zu einer angemessenen Aufhellung und Beurteilung des sozialen Hintergrundes der Steuerpflichtigen bei. Daneben stand die sogenannte "Allzuständigkeit" der Sachbearbeiter im Veranlagungsverfahren der Entwicklung neuer Differenzierungsmuster und einer stärkeren Spezialisierung entgegen. Die hohe Qualifikation der Sachbearbeiter (gehobener Dienst), aber auch der Mitarbeiter (mittlerer Steuerverwaltungsdienst) wurde nur unzureichend ausgenutzt (s. Blaubuch 1977: 21 f; vgl. auch Grunow/Hegner/Kaufmann 1978: 182).

Die zentralen Defizite lagen damit nach Auffassung der Steuerbehörden in drei Funktionsbereichen der Finanzämter:

- da, wo die Arbeit der Finanzämter im Innendienst am undifferenziertesten geblieben war, im Veranlagungsbereich;
- da, wo der höchste Anteil an im wesentlich instrumentell-operativen Arbeiten zu verzeichnen war, in der Finanzkasse; und
- da, wo die Arbeitsprozesse und -bedingungen am komplexesten waren, in der Betriebsprüfung.

Zusammengefaßt beklagte die Steuerverwaltung den Verlust einer normalen Funktionsfähigkeit und eines geordneten Verwaltungsvollzuges in den unteren Steuerbehörden (vgl. Automation 1981: 7). Die beschriebenen Mängel und Probleme waren auf Dauer nicht hinnehmbar. Die Steuerverwaltung sah sich "in der bisher wohl schwierigsten Phase ihrer Geschichte"; sie war "von Grund auf zu reformieren, um moderne leistungsfähige Finanzämter zu schaffen, die auch künftigen Anforderungen gewachsen sind" (Blaubuch 1977: 55).

5.3 Versuche mit informationstechnischen Systemen: Die Inkubationszeit für eine neue Konzeption

Hatte sich auch flächendeckend an den behördlichen und verfahrensmäßigen Grundstrukturen von Finanzämtern und Besteuerungsprozessen bis zum Ende der 60er Jahre nur wenig geändert, so waren doch bereits mit dem Beginn der 50er Jahre zahlreiche Versuche gestartet worden, neue techni-

sche Verfahren, aber auch veränderte Organisationsformen für die Besteuerungsprozesse in den Finanzämtern nutzbar zu machen¹⁵. Zahlreiche Probleme der Steuerverwaltung waren nicht erst in den 60er Jahren erstmals erkannt und diskutiert worden, auch wenn sie noch nicht in dieser Schärfe und Zuspitzung gesehen wurden.

Die ersten Versuche basierten vor allem auf dem Einsatz von Lochkartenanlagen. 1952 wurde erstmals die Berechnung der Kraftfahrzeugsteuer, ab Mitte der 50er Jahre auch die Festsetzung von Veranlagungssteuern sowie die Unterstützung veranlagungsbegleitender Arbeiten, wie die Überwachung des Erklärungseinganges, mit Hilfe von Lochkartenmaschinen an einigen Finanzämtern erprobt (s. Lauterkorn 1956: 26 u. 35; Bull 1964: 37; Bericht über die Automation 1968: 3).

Der Schwerpunkt beim Einsatz dieser Anlagen lag aber insgesamt weniger im Bereich der Steuerfestsetzung als in der Steuererhebung, also im Arbeitsfeld der Finanzkassen. Im Oktober 1954 begann der offizielle Versuch von Bund und Ländern, im Finanzamt Frankfurt-West das sogenannte "vollmechanisierte" Finanzamt zu erproben (s. Lauterkorn 1956: 26 u. 37). Dieser Versuch zielte darauf ab, die Kassengeschäfte und damit in erster Linie die Buchungs- und Abrechnungsvorgänge sowie die begleitenden Arbeiten, wie beispielsweise die Kontrolle der Zahlungseingänge oder die Erstellung von Mahnungen, maschinell von Lochkartenanlagen erledigen zu lassen.

Ein Jahr später begann der Versuch, den gesamten Erhebungsbereich aus der herkömmlichen Finanzamtsorganisation herauszulösen und amtsübergreifend zu zentralisieren. Ziel war eine vollständige Trennung von Steuerfestsetzung und Steuererhebung in (relativ zahlreichen) Veranlagungs- und (wenigen) zentralisierten Erhebungsfinanzämtern (s. Lauterkorn 1956: 37; Schmidt-Schmiedebach 1957: 10 ff). Man versprach sich davon einerseits Rationalisierungseffekte, insbesondere einen kostengünstigen Maschineneinsatz, andererseits aber auch eine erhöhte Sicherheit und Kontrolle hinsichtlich der Verwaltung der vereinnahmten Steuergelder (s. Nickel 1956: 64 f). Diese Versuche wurden in der zweiten Hälfte der 50er Jahre auf andere Bundesländer ausgeweitet. Um die Kassengeschäfte abwickeln zu können, errichtete man in einzelnen Großstädten zentrale Lochkartenstellen, die jeweils für mehrere örtliche Finanzämter zuständig waren (s. Maaß 1961: 141 f). Diese Technisierungsbemühungen der Steuerverwaltung wurden (in seltener Einmütigkeit) auch vom Bund der Steuerzahler, als der Interessenvertretung vor allem gewerblicher Klienten, sowie der Steuergewerkschaft, als der wichtigsten Vertretung der Beschäftigten in der Finanzverwaltung, nachhaltig unterstützt (s. Schmidt-Schmiedebach 1957: 11 f).

Entgegen den großen Hoffnungen, die die Führung der Steuerverwaltung gehegt hatte, über das Lochkartenverfahren die Arbeitsweise und die Struktur der unteren Steuerbehörden umstellen zu können (s. z.B. Nickel 1956), waren die Ergebnisse tatsächlich eher enttäuschend (vgl. Maaß 1961: 141). Die Versuche, das Lochkartenverfahren für die Steuerfestsetzung zu nutzen, wurden bereits relativ schnell wieder aufgegeben, da offensichtlich ein Mißverhältnis zwischen der Kompliziertheit der rechtlichen Regelungen und der Leistungsfähigkeit der Maschinen bestand (s. Bericht über die Automation 1968: 3).

Auch die Rationalisierungseffekte in der Steuererhebung waren nicht, oder doch nicht im erhofften Umfang, eingetreten (vgl. Bull 1964: 54; Bericht über die Automation 1966: 5). Das Lochkartenverfahren hatte im Erhebungsbereich überdies eine Abkehr vom traditionellen Buchungsverfahren der Finanzkassen erforderlich gemacht. Die Buchungsvorgänge harmonierten nicht mehr mit den üblichen Veranlagungszeiträumen. Bestimmte steuerrechtliche Anforderungen an die Führung der Steuerkonten ließen sich im Lochkartenverfahren nicht realisieren, was vor allem von den Rechnungshöfen immer wieder bemängelt wurde (s. Jungesblut 1986: 71 ff). Abhängig davon, ob die Versuchsfinanzämter auf ein teil- oder ein vollmechanisiertes Verfahren umgestellt wurden, ergaben sich außerdem unterschiedliche Buchungsformen. Der nach dem Krieg erfolgte Übergang der Steuerverwaltung auf die Länder hatte bereits zu einigen, wenn auch eher "kosmetischen" Differenzen zwischen den Steuerbehörden der einzelnen Länder geführt. Mit den neuen Lochkartenverfahren, den jeweils von den einzelnen Ländern bevorzugten Anwendungsformen und dem Nebeneinander von traditionellem und technisiertem Verfahren schien das Ende einer einheitlichen Steuerverwaltung eingeläutet. Dies lief vor allem den Interessen des Bundes, aber auch den Vorstellungen etwa der Steuerwerkschaft zuwider (s. Bericht über die Automation 1966: 5; Schmidt-Schmiedebach 1957: 12).

Parallel zu den Versuchen mit Lochkartenanlagen hatten die Steuerbehörden einiger Länder in der zweiten Hälfte der 50er Jahre begonnen, den Einsatz elektronischer Datenverarbeitungsanlagen zu testen. 1957 war in der Steuerverwaltung Baden-Württembergs erstmals die Durchführung der Einkommensteuerveranlagung mit einem Magnettrommelcomputer der ersten Rechnergeneration erprobt worden. Die Ergebnisse machten auf die Steuerverwaltung einen überzeugenden Eindruck. Eine gemeinsame Programmiergruppe aus den Steuerbehörden mehrerer Länder setzte die Arbeiten für die Programmierung der Einkommensteuerveranlagung fort, die in Baden-Württemberg am Ende der 50er Jahre für zahlreiche Finanzämter bereits zum Regelverfahren wurde.

Nach dem Übergang auf die zweite Rechnergeneration folgten in kurzen Abständen die Programmierungsarbeiten und Implementationsversuche für den Lohnsteuerjahresausgleich, die Festsetzung von Gewerbesteuermeßbeträgen und die Umsatzsteuerveranlagung. Diese Entwicklungen wurden besonders von den Steuerverwaltungen Hamburgs, Baden-Württembergs, Hessens und Nordrhein-Westfalens getragen. Als zentrale Rechenzentren dienten zunächst die im Rahmen der Versuche mit Lochkartenverfahren errichteten Lochkartenstellen (s. Bericht über die Automation 1968: 3; Maaß 1961: 145; Blaubuch 1977: 41; Bull 1964: 37).¹⁶

Auf einer Konferenz der Finanzminister und -senatoren von Bund und Ländern versuchte man 1960, ein Resümee der Erprobungen von Lochkarten- und EDV-Anlagen zu ziehen und die mit den verschiedenen Versuchen der einzelnen Länder auseinanderlaufende Entwicklung in der Steuerverwaltung wieder zusammenzuführen. Alle Beteiligten gingen davon aus, daß die Zukunft der Finanzämter nicht auf den Lochkartenanlagen errichtet werden konnte. Die im Erhebungsbereich einiger Finanzämter bereits im Routinebetrieb genutzten Anlagen wurden zumeist im Laufe der 60er Jahre, in Hessen aber beispielsweise erst im Jahre 1980 mit der Umstellung des letzten Finanzamtes auf ein DV-gestütztes Steuererhebungsverfahren wieder demontiert (s. Bericht über die Automation 1966: 11; Bericht über die Automation 1968: 5; Jungesblut 1986: 97).

Die Versuche mit EDV-Anlagen wurden wesentlich positiver bewertet. Gleichwohl setzte man für die Zukunft zunächst nicht ausschließlich auf diese Systeme. Die Finanzminister und -senatoren beschlossen, zweigleisig zu verfahren: Neben weiteren Versuchen mit EDV-Anlagen im Bereich von Steuerfestsetzung und -erhebung sollten daneben in den Finanzkassen auch die Einsatzmöglichkeiten für moderne Buchungsautomaten getestet werden. Die Einzelheiten der Versuche wurden in Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und sechs konkret von den Versuchen betroffenen Ländern festgelegt, wobei als eines der Ziele neben der Erprobung der technischen Verfahren festgeschrieben wurde, hierdurch die Rückkehr zu einem einheitlichen Erhebungsverfahren in den Finanzkassen zu fördern (s. Bericht über die Automation 1966: 5; Jungesblut 1986: 97).

Der Einsatz von Buchungsautomaten und Kleinbuchungsmaschinen wurde in den Finanzkassen einiger Finanzämter in vier Bundesländern bis in die zweite Hälfte der 60er Jahre hinein erprobt. Anders als bei den Lochkartenanlagen konnte man mit den jetzt getesteten Systemen nach traditionellen Buchungsverfahren und entsprechend den gesetzlichen Vorschriften arbeiten. Obwohl die Versuche im Ergebnis durchaus positiv bewertet wurden, da sich nach Auffassung der Steuerbehörden sowohl qualitative Verbesserungen bei der Abwicklung der anfallenden Kassenge-

schäfte als auch deutliche Rationalisierungserfolge zeigten, wurde schnell deutlich, daß diesem Projekt keine Zukunft gegeben wurde. Die Fortschritte bei den DV-Verfahren und die damit absehbare, sehr viel umfassendere Technisierung ließen den Einsatz von Buchungsautomaten zu einer peripheren und vorübergehenden Erscheinung werden. Buchungsautomaten sollten künftig nur noch in den Finanzkassen eingesetzt werden, die zunächst nicht an die Rechenzentren und die zentrale Datenverarbeitung angeschlossen werden konnten und sollten. Sie waren darüber hinaus noch insoweit von Interesse, als sie gleichzeitig die Funktion der Datenerfassung für die EDV-Systeme übernehmen konnten (s. Bericht über die Automation 1966: 8 ff; Bericht über die Automation 1968: 4 f).

Die Weiterentwicklung der DV-Verfahren im Bereich von Steuerfestsetzung und -erhebung sollte nach den Beschlüssen der Minister und Senatoren in einigen Finanzämtern Berlins und des Saarlands erfolgen. Im Zentrum der zu entwickelnden und dort zu erprobenden DV-Verfahren sollte die Integration von Steuerfestsetzung und -erhebung im Rahmen eines Verfahrensverbundes stehen. Ganz im Gegensatz zu den Planungen beim Einsatz von Lochkartenverfahren, die auf eine völlige, auch behördliche Trennung von Festsetzung und Erhebung zielten, standen die DV-Planungen unter dem Zeichen einer, wenn auch allein technischen Integration beider Bereiche. Die mehrmalige Erfassung, Aufbereitung, Verarbeitung und Weiterleitung der gleichen bzw. oft nur wenig veränderten Daten, die der Preis für die innerbehördliche Trennung von Erhebung und Festsetzung in den früheren Innovationen des Besteuerungsverfahrens gewesen war, sollte ausgeschaltet werden. Die bestehenden organisatorischen Strukturen sollten hingegen zunächst nicht angetastet werden.

Mit der Integration war die Vorstellung verbunden, "daß von der Eingabe der Steuerfestsetzungsdaten über die Steuerberechnung bis zur Steuerabrechnung und zum Ausdruck eines Bescheides, der sowohl die Steuerfestsetzung als auch die Steuerabrechnung enthält, kein menschlicher Eingriff in den Ablauf des Verfahrens erforderlich wird" (Dritter Bericht über die Automation 1975: 5). Die Integration in einem "maschinellen Verbund" stellte in Aussicht, mit der Verbindung der beiden zentralen Teilprozesse im Finanzamt eine "durchgreifende Rationalisierung" des Besteuerungsverfahrens zu ermöglichen und damit gleichzeitig auf ein höheres Niveau im langfristigen Prozeß behördlicher Modernisierung zu gelangen (s. Blaubuch 1977: 41; Rationalisierung 1968: 149 ff).¹⁷

Die Entwicklungsarbeiten für ein integriertes Verfahren liefen neben den in den meisten Bundesländern betriebenen Arbeiten, weitere Programme für eine computerunterstützte Steuerfestsetzung zu entwickeln, in Berlin und im Saarland im Jahre 1960 an. Die Steuerbehörden dieser bei-

den Länder verfolgten voneinander abweichende technische und verfahrensmäßige Konzepte. Während beim saarländischen Verfahren ausschließlich stapelorientiert mit einer Datenablage auf Magnetbändern gearbeitet wurde, sollte in Berlin von Anfang an ein direkter Zugriff der Finanzkassen auf die computergeführten Steuerkonten über die Verwendung von Magnetplatten als Speichermedien und ein leitungsorientierter Datentransport zwischen den Finanzämtern und dem Rechenzentrum realisiert werden. Das Berliner Verfahren war zweifelsohne das technisch modernere Konzept (s. Bericht über die Automation 1968: 5 ff).

Die Verfahrensentwicklung gestaltete sich zunächst aus technischen Gründen verhältnismäßig schwierig. Die DV-Anlagen der zweiten Rechnergeneration machten die Realisation des Integrationskonzeptes zu einer sehr aufwendigen Angelegenheit. Die von der Computerindustrie versprochenen Anlagen konnten im Falle Berlins nicht mit den zugesagten Leistungsmerkmalen geliefert werden. Die Umstellung der bereits programmierten Verfahren auf die ab Mitte der 60er Jahre eingesetzten wesentlich leistungsfähigeren Computer der dritten DV-Generation erwiesen sich als deutlich aufwendiger als vorhergesehen. 1965 waren die Arbeiten jedoch soweit gediehen, daß das integrierte Verfahren für die Festsetzung und die Erhebung der Einkommensteuer erstmals im Saarland und in Berlin in einem echten Versuch, d.h. unter den normalen Arbeitsbedingungen eines Finanzamtes, getestet werden konnte. In den folgenden Jahren wurden weitere Finanzämter in beiden Ländern an das neu entwickelte Verfahren angeschlossen (s. Bericht über die Automation 1966: 5 ff; Bericht über die Automation 1968: 5 ff).

Die Dauer der Entwicklungsarbeiten und der Implementation hatte gezeigt, daß vom Einsatz der Datenverarbeitungsverfahren keine schnelle Abhilfe für die sich verschärfenden Probleme in den Finanzämtern zu erwarten war. Die Erfahrungen mit computerunterstützten Steuerfestsetzungsverfahren in anderen Bundesländern ließ die obersten Steuerbehörden überdies daran zweifeln, allein mit der Einführung einer umfangreichen DV-technischen Unterstützung die Probleme der Finanzämter beheben zu können. Es schien, als seien strukturelle Veränderungen in den Finanzämtern, aber auch im steuerlichen Verfahrensrecht, wie sie ähnlich bereits im Zusammenhang mit dem Einsatz von Lochkartenverfahren diskutiert worden waren (vgl. z.B. Nickel 1956), eine notwendige Voraussetzung für die Verbesserung der Situation in den Finanzämtern. Das "Rationalisierungspotential" der Datenverarbeitung schien zudem erst richtig zur Entfaltung kommen zu können, wenn man von der etablierten Organisation der Finanzämter und den traditionellen Besteuerungsverfahren abwich (vgl. Blaubuch 1977: 41 ff u. 46 ff).

Daß grundsätzlich etwas geschehen mußte, wurde von vielen Beteiligten so gesehen. Der entscheidende Anstoß, über die rein technischen Innovationskonzepte hinauszugehen, kam 1968 mit einer Initiative des Bundesrechnungshofes. Auf seine Anregung hin wurde ein Arbeitsausschuß der obersten Finanzbehörden von Bund und Ländern gebildet und mit der Aufgabe betraut, Lösungsvorschläge für die Probleme der Finanzämter zu erarbeiten (s. Blaubuch 1977: 46 f). Dieser legte im Februar 1971 ein Organisationskonzept vor, das nach einem Beschluß der Finanzminister und -senatoren in zunächst 70 Finanzämtern im gesamten Bundesgebiet erprobt werden sollte. Dieses Konzept zielte hinsichtlich der Reorganisation der Finanzämter in erster Linie auf den Veranlagungsbereich, auf die Finanzkasse und die Lohnsteuerbearbeitung. Diese Beschränkung hing damit zusammen, daß das Reorganisationskonzept einerseits auch über die erste Erprobungsphase hinaus weiter auf seine Brauchbarkeit hin getestet, andererseits aber die zentralen Problembereiche möglichst umgehend entschärft werden sollten (s. Blaubuch 1977: 57).

Aus einem in den 50er und 60er Jahren zunächst nur auf die automatisierte Datenverarbeitung konzentrierten Innovationsvorhaben wurde in der Folge relativ zügig ein Bündel miteinander vernetzter Konzepte und innovativer Maßnahmen, das neben der Technik sowohl das Steuerverfahrensrecht - auf gesetzlicher Ebene also vor allem die Abgabenordnung - als auch die interne Organisationsstruktur der Finanzämter und den Personaleinsatz umfaßte. Hinzu kamen, wenn auch eher am Rande, Änderungen des materiellen Steuerrechts. Die im politischen Raum geführte Diskussion über eine Reform des materiellen Steuerrechts bot die Gelegenheit, verwaltungsvollzugsbezogene Überlegungen in diese Reformvorhaben einzubringen. Die Steuerverwaltung ging jedoch von vornherein davon aus, daß eine materielle Steuerreform nur am Rande Vollzugsaspekte thematisieren würde (vgl. Blaubuch 1977: 55).

Die verschiedenen Ansatzpunkte wurden in den 70er Jahren Teil eines umfangreichen Maßnahmenpaketes zur Veränderung der Besteuerungsverfahren und der unteren Steuerbehörden, das im wesentlichen vier große Bereiche umfaßte:

- Eine neue Abgabenordnung zum 1. Januar 1977 (AO 1977) reformierte das Steuerverfahrensrecht. Die umfassende Novellierung dieses "Grundgesetzes" der Steuerverwaltung wurde begleitet von der Neuregelung spezieller Verfahrensbereiche, wie etwa der Außenprüfung durch eine neue Betriebsprüfungsordnung vom April 1978.
- In den "Grundsätze(n) zur Neuorganisation der Finanzämter und zur Neuordnung des Besteuerungsverfahrens" (GNOFÄ 1976), die am 4. Dezember 1975 von den Finanzministern endgültig verabschiedet wurden,

waren die wesentlichen Änderungen der Organisationsstrukturen und der Arbeitsprozesse in den Finanzämtern festgeschrieben worden.¹⁸

- Anfang der 70er Jahre hatten sich die Länder zudem nach gut zehnjähriger Entwicklungsarbeit auf die endgültige Einführung des "integrierte(n), automatisierte(n) Besteuerungsverfahren(s)" (JABV) auf der Basis des in Berlin erarbeiteten Konzeptes entschieden. Das Saarland wollte bei seiner Version des IABV bleiben. Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein hatten in eigener Regie, aber unter anderem Namen ähnliche Konzeptionen entwickelt.¹⁹
- Zahlreiche Änderungen im materiellen Steuerrecht, wie das Einkommensteuerreformgesetz zum Januar 1975, das Vermögensteuerreformgesetz oder das Erbschaft- und Schenkungssteuerreformgesetz - jeweils zum Januar 1974 in Kraft getreten -, flankierten die Maßnahmen im Verfahrens- und Verwaltungsbereich.

Diese vergleichsweise umfangreichen Veränderungen wurden von weiteren kleineren Innovationen, beispielsweise einer Veränderung der Ausbildung für die Steuerbeamten, begleitet (vgl. Blaubuch 1977: 58).

Hinter den Maßnahmen stand ein Bündel unterschiedlicher Ziele, die in weiten Zügen an die in der Steuerverwaltung diskutierten, oben beschriebenen Problemfelder anschließen. Sie lassen sich drei großen Bereichen zuordnen (vgl. Brinckmann u.a. 1981: 84 f; Blaubuch 1977: 21 ff):

(1) In erster Linie ging es darum, das aktuelle Leistungsniveau der Steuerverwaltung anzuheben, d.h. einen verlorenen Vollzugsstandard wiederherzustellen. Die Steuerquellen sollten durch eine fach- und sachgerechtere Prüfung der Steuerfälle besser, als dies in der jüngeren Vergangenheit geschehen war, ausgeschöpft werden. Die Steuergerechtigkeit sollte erhöht, eine Einheitlichkeit der Verfahren in den Ländern wieder hergestellt, die Fehleranfälligkeit vermindert und in der Folge auch die Zahl der Rechtsbehelfsverfahren reduziert werden. Mit einer zeitnäheren Bearbeitung sollten die aufgelaufenen Erledigungsfälle abgebaut und in der Zukunft ein Auflaufen neuer Rückstände verhindert werden. Einzelne Maßnahmen zielten auch auf eine Reduktion der Leistungsanforderungen. Änderungen im Steuerrecht sollten bei einigen Verfahren zu einer Verminderung der zu bearbeitenden Fälle führen. Dem standen Bereiche gegenüber, in denen es um eine Erhöhung der für die Steuerverwaltung geltenden Sollwerte ging: Die Vollverzinsung der Steuerguthaben sollte eine Angleichung an die Gewohnheiten im übrigen Kapitalverkehr bringen. Daneben sollte sich die Steuerverwaltung, Wünschen der Politiker folgend, besser und vor allem sehr viel schneller einem sich ständig ändernden Steuerrecht anpassen können. Eine zeitnähere politische Steuerung sollte nicht durch Anpassungsprobleme der Steuerverwaltung verhindert werden.

(2) Unter dem Gesichtspunkt der Produktionssteuerung sollten transparentere Arbeitsprozesse es ermöglichen, Arbeitsrückstände und schwankenden Arbeitsanfall eher registrieren und ihnen somit besser begegnen zu können. Die Erhöhung organisatorischer Elastizitäten und ein flexiblerer Personaleinsatz sollten gewährleisten, solche Schwankungen auffangen zu können. Eine Verbesserung der Verbindung der zentralen Teilprozesse der Besteuerung sollte bislang in erheblichem Umfang bestehende Doppelarbeiten überflüssig machen und auch zu einer insgesamt besseren informationellen Unterfütterung der Entscheidungen insbesondere auf der Führungsebene führen. Daneben sollten in erheblichem Umfang personelle Ressourcen aus dem Innendienst, vor allem aus der Veranlagungssachbearbeitung und der Steuererhebung, in den Außendienst der Betriebsprüfung umgeleitet werden.

(3) Alle Ziele und die entsprechenden Maßnahmen durften nicht um den Preis dadurch steigender Personalkosten realisiert werden. Auf längere Sicht sollten die Innovationen eine Abflachung von Personalzuwachs und Personalbedarf und damit auch der Steigerungsraten bei den Personalkosten bewirken. Die relative Bedeutung des Faktors Personal bei den Verwaltungskosten sollte zurückgeführt werden.

5.4 Die Innovationen der 70er Jahre: Konzeption und Implementation in der Steuerverwaltung Nordrhein-Westfalens

5.4.1 Das Innovationskonzept

Der umfangreiche Einsatz von Datenverarbeitung und die zahlreichen Reorganisationsmaßnahmen bilden die tragenden Säulen der grundlegenden Veränderungen im Vollzugsbereich der unteren Steuerbehörden. Sie basieren nicht zuletzt auf den neuen Handlungsbedingungen, die durch die Novellierung der Abgabenordnung und anderer verfahrensrechtlicher wie auch materieller Regelwerke geschaffen worden sind. Manche dieser Rechtsänderungen lassen sich auch unter der Rubrik "automationsgerechte Gesetzgebung" verbuchen (s. hierzu z.B. Rendels 1974; Ludwig 1977).

Die eher informationstechnischen Änderungen waren mit den organisatorischen Elementen sehr eng verknüpft. Das zentrale Konzept zum Einsatz von Datenverarbeitungsverfahren, das "integrierte, automatisierte Besteuerungsverfahren", bzw. in Nordrhein-Westfalen, die Verbindung von "Gesamtfestsetzungs-" und "Gesamterhebungsverfahren", hatte zwar einen

deutlichen zeitlichen Vorlauf vor den Reorganisationsplänen. Nachdem die Überlegungen zur Neuorganisation der Finanzämter aber einmal auf den Weg gebracht worden waren, waren beide Teilkonzepte jedoch eng aufeinander abgestimmt worden.

Die organisatorischen und die informationstechnischen Innovationen waren auch im wesentlichen von den gleichen Stellen konzipiert und entwickelt worden: Den für Organisation und Datenverarbeitung zuständigen Referenten in den Finanzministerien von Bund und Ländern und den ihnen angeschlossenen Rechenzentren der Finanzverwaltung bzw. den in ihrem Auftrag arbeitenden Datenzentralen der jeweiligen Landesverwaltungen.²⁰ Die Arbeit der einzelnen Landes- bzw. Bundesbehörden wurde über gemeinsame Programmiergruppen bzw. den bereits erwähnten Arbeitsausschuß der obersten Finanzbehörden für die Neuorganisation der Finanzämter aufeinander abgestimmt (vgl. Dritter Bericht über die Automation 1975: 4; Löblich 1981: 104 ff). Die mittlere und die untere Ebene der Steuerverwaltung, die Oberfinanzdirektionen und die Finanzämter, waren weitgehend unbeteiligt geblieben; sie wurden weder in größerem Umfang im vorhinein informiert, noch waren sie in bedeutsamer Weise in den Entscheidungsprozeß oder die Entwicklungsarbeiten involviert (vgl. Brinckmann u.a. 1981: 35 ff u. 57 ff; Jungesblut 1986).

Die Reorganisationsmaßnahmen sollten nach den Beschlüssen der Finanzminister und -senatoren über die 70 Versuchsfinanzämter hinaus ab 1976 flächendeckend in allen unteren Steuerbehörden eingeführt werden. Die Implementation des integrierten Datenverarbeitungsverfahrens wollte man ursprünglich Ende 1980 abgeschlossen haben. Dieser Zeitpunkt wurde später, da sich die Umstellungsprozesse sehr viel langwieriger als geplant gestalteten, auf die Mitte der 80er Jahre verschoben (s. Blaubuch 1977: 56 f; Dritter Bericht über die Automation 1975: 12 ff).

Weder die "Grundsätze zur Neuorganisation der Finanzämter und des Besteuerungsverfahrens (GNOFÄ)" noch das "integrierte, automatisierte Besteuerungsverfahren (IABV)" bzw. das "Gesamterhebungs-" und das "Gesamtfestsetzungsverfahren" umfassen jeweils alle Elemente des Innovationsbündels im organisatorischen wie im informationstechnischen Bereich. Sie bilden in erster Linie den Kern des gesamten Konzeptes und stellen eine Art Klammer für die Gesamtheit aller Maßnahmen dar. Das beschlossene Konzept war in gewissem Sinne ein Modell, mit dem einerseits innerhalb gewisser Grenzen noch experimentiert werden konnte, das den Ländern andererseits aber auch trotz aller geforderten Bundeseinheitlichkeit eine Reihe von Handlungsspielräumen belassen sollte. Damit hatten die Länder grundsätzlich die Möglichkeit, die geplanten Veränderungen an die bestehenden landesspezifischen Bedingungen anzupassen, gleitende For-

men des Überganges wählen und bestimmte traditionelle Strukturen und Verfahren beibehalten zu können. Für die informationstechnischen Elemente des Konzeptes bedeutete überdies allein der technische Fortschritt im Bereich der Hardware und die Weiterentwicklung der Software eine ständige Veränderung zahlreicher Gegebenheiten, ohne daß damit aber die das Ganze tragende Konzeption in ihren Grundzügen zur Disposition gestanden hätte.

Die Steuerverwaltung Nordrhein-Westfalens hatte ganz besonders auf weitgehende organisatorische Veränderungen in den Finanzämtern und eine enge Verzahnung dieser Innovationen mit den bereits entwickelten, wie auch den erst konzipierten DV-Verfahren gedrängt (s. Hegemann 1979: 40). In diesem Land sind in der Folge auch in ausgeprägterer Weise als anderswo die zentralen Leitlinien des gesamten Innovationskonzeptes befolgt worden. Eine Orientierung in der Darstellung an den nordrhein-westfälischen Verhältnissen bietet deshalb die Gelegenheit, sich die Innovationskonzeption, ihre Implementation und die daraus folgenden Konsequenzen besonders deutlich und klar vor Augen führen zu lassen.²¹

Die Innovationen verfolgten ein ehrgeiziges Ziel: Die Fertigungsprozesse in den Finanzämtern sollten nicht nur eine erhebliche Beschleunigung und Rationalisierung erfahren, um so die aufgelaufenen Rückstände wieder abbauen und andere, oben beschriebene Verbesserungen im Leistungsstandard der unteren Steuerbehörden realisieren zu können. Man wollte diese Ziele auch mit einem zumindest relativ verminderten Personaleinsatz verwirklichen, um so zu einer wesentlichen Verstärkung des Außendienstes, vor allem der Betriebsprüfung, zu gelangen. Die Verfahrensrationalisierung und der personelle Aderlaß des Innendienstes sollten mittels einer völligen Veränderung der strukturellen und prozessualen Arbeitsteilungsmuster, der Interaktions- und Kooperationsformen, der personellen Verfahren bei der Erledigung der Besteuerungsaufgaben sowie eines umfangreichen Rückgriffs auf maschinelle Prozesse möglich gemacht werden.

Die an Steuerarten, regionalen oder klientenbezogenen Gesichtspunkten orientierten Organisationsstrukturen auf der unteren Ebene des Finanzamtes sowie die bestehende Allzuständigkeit der Sachbearbeiter wurden aufgebrochen und in eine an funktionellen Kriterien und Prozeßphasen orientierte Organisationsstruktur umgewandelt. Die neugebildeten organisatorischen Einheiten sollten gleichzeitig zentralisiert werden. Die zahlreichen Aufgaben und Funktionen sollten somit auch in der Bearbeitung endgültig ihrem Charakter als Massenvorgänge entsprechen. Das neue Struktur- und Verfahrenskonzept zielte weiterhin darauf ab, unterschiedliche Qualifikationsanforderungen besser abzubilden. Relativ einfache

und routinisierte Assistenz Tätigkeiten wurden von weniger anspruchsvollen Sachbearbeitungsaufgaben und diese wiederum von schwierigeren und komplizierteren Bearbeitungsfunktionen getrennt. Damit sollten die Qualifikationsreserven der in den Finanzämtern beschäftigten Sachbearbeiter und Mitarbeiter in den Finanzämtern besser erschlossen und überdies mit der Eliminierung "unterwertiger" Beschäftigungen auch eine entsprechende Kostenreduktion erreicht werden - so die Vorstellung.

Die bis dahin für die gesamte Sachbearbeitung zuständigen Teilbezirke, die kleinsten organisatorischen Subeinheiten für die Bearbeitung der Veranlagungssteuern, waren aufzulösen. Feste Zuständigkeiten bei der Bearbeitung von Steuerfällen sollte es nicht mehr geben. Nicht weniger als sieben spezialisierte und auf Finanzamtsebene zentralisierte Einheiten sollten an ihre Stelle treten: Eine sogenannte "Übernahmestelle" bildete den ersten Anlaufpunkt für alle eingehenden Steuererklärungen. Sie hatte für die überschlägige, bei einfacheren Fällen auch für die endgültige Prüfung der Steuererklärungen, bevor die Festsetzung der Besteuerungsgrundlagen sowie der Steuerschuld im DV-Verfahren erfolgte, zu sorgen. Eine "Veranlagungsverwaltungsstelle" sollte mit der Aufgabe der veranlagungsbegleitenden Arbeiten betraut werden, also beispielsweise die Aktenverwaltung, die Kontrolle von Terminen oder die Listenführung übernehmen. Eine "Amtsprüfstelle" schließlich hatte alle fehlerhaften, schwierigen und finanziell bedeutsamen Fälle nach einer Vorerledigung im DV-Verfahren zu bearbeiten.

Die Erledigung von Rechtsbehelfen sowie von Stundungs- und Erlaßanträgen war völlig auszugliedern und in jeweils eigenen Subeinheiten zu bearbeiten. Genauso sollte mit den Umsatzsteuervoranmeldungen verfahren werden. Mit der Einführung einer veranlagenden Betriebsprüfung, d.h. einer Außenprüfung, die nicht nur vor Ort den Sachverhalt einer Inspektion unterzog, sondern auch die notwendigen Festsetzungsarbeiten sofort anschließend selbst erledigte, sollten bis dahin bestehende Doppelarbeiten zwischen Innen- und Außendienst beseitigt werden. Für die Klienten des Veranlagungsbereichs folgte daraus, daß sie es statt mit einer nunmehr mit bis zu sieben Stellen bei der Erledigung ihrer steuerlichen Angelegenheiten zu tun haben sollten.

Eine Änderung der vertikalen Arbeits- und Kompetenzverteilung zielte auf eine weitgehende Verlagerung der Sachbearbeitungsfunktion von den Sachgebietsleitern auf die untere Sachbearbeitungsebene. Die mittlere Hierarchieebene, also die der Sachgebietsleiter, sollte - weitgehend von Sachbearbeitungsaufgaben entbunden - ihre Leitungs- und Kontrollfunktionen verstärkt wahrnehmen. Dieser Entwicklung sollte eine Veränderung des Zeichnungsrechtes folgen.

Im Bereich der Steuererhebung, und hier vor allem der Finanzkasse, stand ebenfalls die Auflösung der bisherigen Subeinheiten, der kontoführenden, hier Buchhaltereien genannten Stellen, an. Ihre Funktion sollten allerdings keine neuen spezialisierten Subeinheiten einnehmen. Alle Sachbearbeiter und Mitarbeiter, die nach der Übernahme beinahe aller Buchungsaufgaben in die automatisierte Bearbeitung verblieben waren, sollten in einer nicht weiter differenzierten, einheitlichen Finanzkasse zusammengefaßt werden.

Auch die Bearbeitungsprozesse sollten nach den Reorganisationsmaßnahmen ein anderes Aussehen haben als in den vergangenen 40 Jahren. Die bisher in einem einheitlichen Verfahren bearbeiteten Steuerfälle waren künftig in unterschiedlichen Prozessen zu erledigen. Man teilte deshalb die Steuerfälle in drei Gruppen ein, die entsprechend in drei voneinander abweichenden Verfahren bearbeitet werden sollten. Die Einteilung orientierte sich vor allem an der finanziellen Bedeutsamkeit und der rechtlichen und tatsächlichen Kompliziertheit der Fälle. Bearbeitungsintensität und Prüfungsaufwand sollten positiv mit dem Finanzvolumen bzw. der Kompliziertheit der Vorgänge korrelieren.

Für die Masse der einfachen und finanziell weniger bedeutsamen Fälle war ein beschleunigtes Verfahren einzurichten mit eher groben und überschlägigen Prüfprozessen, die in der sogenannten Übernahmestelle personell zu erledigen waren. Es war grundsätzlich ohne die Hinzuziehung von Akten, also ohne den Rückgriff auf die steuerliche Vergangenheit der Klienten zu verfahren, wie es etwa bei der Bearbeitung von Anträgen im Lohnsteuerjahresausgleichverfahren schon immer üblich war. Die intensivere Überprüfung sollte den maschinellen Verfahren vorbehalten werden.

Für die finanziell bedeutsameren und komplizierteren Fälle war zunächst die gleiche Eingangssachbearbeitung wie bei den einfachen Verfahren vorgesehen. Daran sollte sich dann aber eine zusätzliche, intensive Sachbearbeitung in der Amtsprüfstelle anschließen. Aber auch hier sollte die Notwendigkeit einer jährlich gleich intensiven und abschließenden Bearbeitung entfallen. Eine reduzierte Innendienstprüfung veranlagte die Steuerfälle unter einem sogenannten "Vorbehalt der Nachprüfung". Die Nachprüfung sollte für einen mehrere Jahre umfassenden Zeitraum entweder erneut im Innendienst oder durch die Betriebsprüfung erfolgen. Alle nicht in diese zentralen Bearbeitungsprozesse integrierten Teilaufgaben von den Steuervoranmeldungen über die Bearbeitung von Stundungsanträgen bis zur Erledigung von Rechtsbehelfen waren den eingangs genannten speziellen Stellen zuzuleiten.

Die auf den zentralen DV-Systemen im Rechenzentrum der Finanzverwaltung implementierten bzw. zu implementierenden maschinellen Verfah-

ren sollten ein zentraler Teil der Bearbeitung der Besteuerungsaufgaben sein, ohne allerdings, mit Ausnahme einiger Verfahren in den Finanzkassen, direkt in die personellen Bearbeitungsprozesse integriert zu sein. Es ging einmal um den Ausbau bereits "klassischer" Automationsaufgaben, also der Erledigung zahlreicher routinemäßiger Hilfs- und Assistenzfunktionen. Daneben zielte der DV-Einsatz aber auch auf die Übernahme anderer Funktionen. Die von Sachbearbeitern und Mitarbeitern erledigten Arbeiten sollten durch maschinell produzierte Steuerungsvorleistungen und Selektionen gelenkt und ihre Arbeitsergebnisse nachher wiederum maschinell kontrolliert werden. Es ging hier um die Realisation von Ansätzen einer computergesteuerten bzw. -unterstützten Sachbearbeitung, allerdings unter den Voraussetzungen einer vollständigen Trennung und einem Nacheinander von personellen und maschinellen Prozessen.

Die im Konzept enthaltenen DV-Anwendungen knüpften an zahlreiche, bereits früher entwickelte und eingesetzte maschinelle Programme an. Bisher personell erledigte Funktionen oder Teilaufgaben sollten unmittelbar von DV-Verfahren übernommen, d.h. von maschinellen Verfahren substituiert werden. Operative Funktionen, wie die Berechnung der Steuerschuld oder die Verbuchung von Zahlungsverpflichtungen und bereits beglichene Steuerschulden auf den EDV-mäßig geführten Steuerkonten, sollten automatisiert erledigt werden. Ähnlich sollte die Fertigung von Steuerbescheiden oder die Übernahme standardisierter Korrespondenzarbeiten, wie die Anmahnung ausstehender Zahlungen, und weitere veranlagungsbegleitende Arbeiten für immer weitere Bereiche und Steuerarten maschinell erledigt werden. Vor allem bei den Festsetzungsverfahren und der Verbuchung von Zahlungen ging es neben der Übernahme von Hilfsfunktionen auch um eine programmtechnische Abbildung von Subsumtionsleistungen, also in gewissem Sinne um die Übernahme von Sachbearbeitungsaufgaben.

Daneben sollten die DV-Verfahren zahlreiche Steuerungs- und Kontrollfunktionen für die Sachbearbeitung erfüllen. In den der Sachbearbeitung vorgelagerten maschinellen Verfahren waren zahlreiche Vorentscheidungen für die Behandlung der Steuerfälle und Hinweise für die weiteren Prüfungsarbeiten zu produzieren. Die auf die Sachbearbeitung folgenden DV-Verfahren hatten vor allem die Funktion, die Ergebnisse personeller Bearbeitung abschließenden Plausibilitätskontrollen zu unterziehen, also in erster Linie Inkonsistenzen und (formale) Fehler aufzudecken. So hatte man beispielsweise die Einteilung der Steuerfälle in die erwähnten Fallgruppen ebenso maschinellen Verfahren zugewiesen wie die Erstellung von Betriebsprüfungsplänen. Weiterhin sollten die Datenverarbeitungsverfahren die Funktion zu übernehmen, die in der Übernahmestelle nur

überschlägig geprüften Steuererklärungen weiterzuverarbeiten, um daraus entweder bei den einfachen und finanziell weniger bedeutsamen Fällen den endgültigen Steuerbescheid zu fertigen oder um die Vorgänge, mit zahlreichen Prüfhinweisen versehen, an die Amtsprüfstelle weiterzuleiten. Am Ende der Sachbearbeitung sollte auch hier wiederum die maschinelle Kontrolle der Ergebnisse und die Fertigung der Bescheide stehen.

In ähnlicher Weise wollte man den Betriebsprüfern programmproduzierte Prüfhinweise zuleiten, sie also auf Besonderheiten der zu prüfenden Betriebe oder bestimmte Ungereimtheiten bzw. Unklarheiten in den Erklärungen hinweisen. Längerfristig sollte gerade hier ein Schwerpunkt für den weiteren Ausbau von Datenverarbeitungsverfahren liegen. Um die Betriebe einer umfangreicheren Zeitreihenanalyse - dem sogenannten "inneren Betriebsvergleich" - unterwerfen zu können, aber auch um die Vergleichsmöglichkeiten mit anderen Betrieben der gleichen Branche - "dem äußeren Betriebsvergleich" - zu verbessern, hatte man ins Auge gefaßt, umfangreiche Datenbanksysteme aufzubauen, die die dafür erforderlichen Daten vorhalten und eine systematische Auswertung ermöglichen sollten.

Um die Flut rechtlicher Regelungen und finanzgerichtlicher Entscheidungen besser bewältigen zu können, sollten den Finanzämtern Steuerrechtsdatenbanken als wesentliche Orientierungshilfen angeboten werden. Auch den Führungsfunktionen in der Steuerverwaltung wollte man mit Hilfe maschinell produzierter Informationen wichtige Entscheidungshilfen liefern. So sollten die Amtsleiter beispielsweise besser und vor allem zeitnäher über den Erledigungsstand und den konkreten Arbeitsanfall in den einzelnen Arbeitseinheiten informiert werden.

Es war von wesentlicher Bedeutung, daß die auf eine umfangreiche maschinelle Verarbeitung ausgerichteten Prozesse bereits im Vorfeld finanzamtlicher Tätigkeit Berücksichtigung fanden. Das gleiche mußte auch für die Vorgänge gelten, die der Arbeit der Finanzämter nachgelagert waren: Das bedeutete datenerfassungsgerechte Formulare für die Steuererklärungen und -anmeldungen und für sonstige, auf eine maschinelle Bearbeitung zugeschnittene Anträge.²² Das bedeutete aber vor allem den Versuch, bestimmte Interaktionsprozesse mit der Umwelt direkt technisch zu substituieren. Der Austausch maschinenlesbarer Datenträger sollte an die Stelle der Informationsübermittlung in Papierform treten: etwa mit den Kreditinstituten zur Abwicklung des Zahlungsverkehrs, mit den kommunalen Steuerämtern zur Übermittlung der Meßbeträge für die Realbesteuerung oder mit großen Unternehmen und den Dienstleistungsrechenzentren der Steuerberater, wie der DATEV, zur Übermittlung der Steueranmeldungen. Für die Kooperation mit den Straßenverkehrsämtern bei der Kraftfahrzeugbesteuerung waren darüber hinaus Pläne entwickelt worden, das

ganze Verfahren so umzugestalten, daß in den Straßenverkehrsämtern bereits die wesentlichen Erfassungsarbeiten auch für die Durchführung der Besteuerung erfolgen konnten.

Für die finanzamtsinternen Besteuerungsprozesse und sonstigen Informationsverarbeitungsprozesse bestand die zentrale Funktion der DV-Verfahren darin, die Integration der arbeitsteiligen Erledigungsprozesse und der spezialisierten organisatorischen Subeinheiten zu gewährleisten. Was organisatorisch und prozessual sehr viel ausgeprägter als zuvor differenziert werden sollte, war maschinen- und programmtechnisch wieder zusammenzubringen und in wesentlichen Punkten in seinem Ablauf inhaltlich und zeitlich zu steuern. Die Leistungsfähigkeit der maschinellen Prozesse war besonders für die Kooperation von Übernahme-, Amtsprüf- und Veranlagungsverwaltungsstelle, als den zentralen finanzamtlichen Subeinheiten im Veranlagungsbereich, sowie für die Verbindung von Steuerfestsetzung und Steuererhebung von essentieller Bedeutung. Umgekehrt war es nicht minder wichtig, in der personellen Bearbeitung die Restriktionen und Anforderungen maschineller Bearbeitung zu beachten, also z.B. auch die dort produzierten Ergebnisse zu überprüfen, die Hinweise zu befolgen und etwaigen "Produktionsausschuß" auszusondern, sollte es nicht in der Folge zum automatischen Ablauf fehlerhafter Prozesse kommen.

Bis auf die Tatsache, daß die (ehemaligen) Buchhalter in der Finanzkasse und in der Vollstreckung über Bildschirmterminals unmittelbare Einsicht in die datenbankmäßig geführten Steuerkonten haben sollten, waren maschinelle und personelle Bearbeitung nach den Vorstellungen von Planern und Entwicklern vollständig zu trennen. Dies war auch schon bei den bisherigen DV-Verfahren praktiziert worden war. Alle Datenerfassungsarbeiten hatten über eine spezielle Stelle des Finanzamts, die Verbindungsstelle zum Rechenzentrum, wie sie in Nordrhein-Westfalen genannt wurde, zu laufen. Die Ergebnisse der maschinellen Verarbeitungsprozesse im Rechenzentrum sollten die Finanzämter (zunächst) postalisch erreichen.

So eng maschinelle und personelle Informationsverarbeitungsprozesse konzeptionell auch miteinander verzahnt und wechselseitig aufeinander angewiesen waren, so getrennt sollten sie als konkrete Operationssysteme sein. Beide waren damit zwar auf der einen Seite Teil eines einheitlichen, sachlich-inhaltlich integrierten Fließprozesses, den man in Anlehnung an tayloristische Konzepte zunächst in einzelne personelle Arbeitsschritte aufgespalten und dann vor allem maschinell wieder zusammengeführt hatte. Im konkreten Arbeitsprozeß sollten die personelle Bearbeitung und die maschinell abgewickelten Prozesse auf der anderen Seite aber weitgehend voneinander abgeschottet sein.

Mit der Verbindung von informationstechnischer Automation einerseits und organisatorischer Zentralisierung und Spezialisierung andererseits hatte man sich in wesentlichen Zügen am Vorbild der Bundessteuerbehörden in den USA und an Vorstellungen orientiert, die bereits in ähnlicher Form in den 50er Jahren vom Leiter einer oberen Finanzbehörde formuliert worden waren, als es um die mögliche Einführung von Lochkartenanlagen und -verfahren in der Steuerverwaltung ging: "So wenig sich ein Fließband in der Produktion ohne durchgreifende Änderung der Organisation errichten läßt, so wenig kann ein solches Fließband in den Büros ohne entsprechende Neuorganisation eingerichtet werden. Um zu dem erforderlichen Arbeitsfluß zu kommen, muß entweder die Massenarbeit aus dem Betrieb herauskristallisiert werden, oder der Betrieb muß so konzentriert werden, daß jeglicher Anfall an Arbeit 'Massenarbeit' ist" (Nickel 1956: 63).²³

5.4.2 Die Implementation und ihre Folgeprobleme

Die Umsetzung der Reorganisationsmaßnahmen wie auch des EDV-Konzeptes gestaltete sich in den Steuerbehörden der einzelnen Länder sehr unterschiedlich, wobei die Differenzen deutlich über das hinausgingen, was den Ländern in den gemeinsamen Beschlüssen an Spielräumen zugestanden worden war. Eine Reihe von Ländern ließ sich vor allem mit den Reorganisationsmaßnahmen relativ viel Zeit und stellte ihre Finanzämter nur sehr zögernd um. Manche setzten auch längst nicht alle ins Auge gefaßten Formen der Arbeitsteilung, Spezialisierung und Zentralisierung in der Realität um. Nicht anders sah es hinsichtlich der umfassenden, tief in die Sachbearbeitungsprozesse eingreifenden maschinellen und automatisierten Prüfungs- und Bearbeitungsprozesse aus. Teilweise waren die DV-Verfahren in einzelnen Ländern noch nicht so weit entwickelt, z.T. sollte der Bruch mit der Vergangenheit auch nicht allzu abrupt ausfallen. Zudem schien man in einigen Steuerverwaltungen von der Schlüssigkeit aller konzipierten Maßnahmen offensichtlich auch nicht ganz überzeugt zu sein - oder glaubte doch, sie nicht durchsetzen zu können (vgl. Elsen 1979; May 1979).

In Nordrhein-Westfalen sah dies, wie erwähnt, anders aus. Von den insgesamt 105 Finanzämtern des Landes waren ab Juni 1971 zunächst 9, ab November 1973 bzw. Juli 1974 weitere 10 Finanzämter an der Erprobung beteiligt gewesen. Bis Anfang 1980 waren lediglich 3 Finanzämter übriggeblieben, in denen die ursprüngliche Organisation und die Verfahren im Veranlagungsbereich nach altem Muster noch weitgehend bestanden. In

den verbliebenen drei Ämtern war nicht zuletzt aufgrund unzureichender räumlich-baulicher Verhältnisse eine Realisation der organisatorischen Konzeption nicht möglich (vgl. Katterbe 1980: 18 f u. 26). Die flächendeckende Einbeziehung des Steuererhebungsbereichs, also vor allem der Finanzkassen, zog sich allerdings sehr viel länger bis in die Mitte der 80er Jahre hin (Rechenzentrum 1985: 46).

Trotz zahlreicher Modifikationen, die man in der Erprobungsphase des Organisations- und DV-Konzepts in der ersten Hälfte der 70er Jahre durchgeführt hatte, um einige grundlegende Probleme und Schwierigkeiten vorzeitig aus dem Weg zu räumen, konnten wesentliche Teile des Konzeptes vor allem im organisatorischen, aber auch im DV-technischen Bereich letztlich nicht auf Dauer implementiert werden. Dabei war es zunächst noch gar nicht um die Realisation aller Maßnahmen gegangen. Einige waren von vornherein als längerfristige zeitliche Perspektiven angesehen worden, wie z.B. der Aufbau von Informationssystemen für die Betriebsprüfung. Andere Maßnahmen hingen von der Mitarbeit Dritter, etwa den kommunalen Straßenverkehrsämtern, ab, die sich nicht einfach in die Planungen der Steuerbehörden einbinden ließen (vgl. Seibel 1984: 147). Im Zentrum der Implementation hatten in der zweiten Hälfte der 70er Jahre zunächst die Reorganisation im Bereich der Steuerveranlagung und der Einsatz der damit verbundenen DV-technischen Verfahren gestanden. In etwa einem Viertel der Finanzämter war auch bereits die Reorganisation der Finanzkasse und die Verbindung von "Gesamtfestsetzungs-" und "Gesamterhebungsverfahren", also die DV-gestützte Integration beider Bereiche, eingeführt worden.

Nach heftigen, mehr als fünf Jahre währenden Auseinandersetzungen mußten zentrale Elemente des Innovationskonzeptes für gescheitert erklärt und einer Revision unterzogen werden. In diesen Auseinandersetzungen standen sich die Beschäftigten in den Finanzämtern, ihre Personalvertretungen und die Gewerkschaften auf der einen und die Führungsebene der Steuerverwaltung auf der anderen Seite gegenüber; die Finanzämter stritten mit dem jeweils zuständigen Finanzministerium, die Steuerfachreferate und -abteilungen der obersten Behördenebene mit ihren Kollegen in den Organisations- und DV-Referaten. Und nicht zuletzt lieferten sich die Steuerpflichtigen und ihre Berater eine heftige Auseinandersetzung mit der gesamten Steuerverwaltung. Gerichte, bis hin zum Bundesverfassungsgericht, waren bemüht worden und andere Behörden, wie etwa der nordrhein-westfälische Landesrechnungshof, hatten sich eingeschaltet (s. Feststellungen zur Neuorganisation 1977). Der Landtag von Nordrhein-Westfalen veranstaltete ein Hearing zu diesem Problembereich (Grundsätze zur Neuorganisation 1979). Auch der Bundestag beschäftigte sich mit dem

Thema, das überdies auch in erheblichem Umfang die Aufmerksamkeit der Presse auf sich zog (s. Katterbe 1980: 2f).²⁴

Die Benennung der Beteiligten macht deutlich, daß es keine einheitliche Konfliktlinie mit immer den gleichen Kontrahenten auf der einen wie auf der anderen Seite gab. Es gab jedoch eine "Partei", die letztlich zum Fokus aller Angriffe auf das Konzept wurde: Die Organisatoren und Datenverarbeitungsspezialisten in der obersten Behörde der Steuerverwaltung und im Rechenzentrum der Finanzverwaltung, und damit diejenigen, die letztlich das gesamte Innovationskonzept entwickelt und durchgesetzt hatten.²⁵ Obwohl die Auseinandersetzung um die Umsetzung des Konzeptes die Implementation fast von Anfang an begleitete -so hatte beispielsweise der Hauptpersonalrat den organisatorischen Veränderungen nicht zugestimmt (s. Wolters 1979: 11) -, dauerte es gut fünf Jahre, bis sich die Führung der Steuerverwaltung entschloß, über einzelne Modifikationen hinaus, wesentliche Elemente des Konzeptes zur Disposition zu stellen und einer Revision zu unterziehen.

Es hat nach dem Zweiten Weltkrieg nur wenige Veränderungen in einem Verwaltungszweig gegeben, die soviel Protest mobilisiert haben wie die Maßnahmen in der Steuerverwaltung.²⁶ Daß die Veränderungen einen wesentlichen Beitrag zur Förderung der "Staatsverdrossenheit" leisteten, war für viele eine ausgemachte Sache (s. z.B. Wolters 1979: 17; Feit 1979: 90). Den Planern in den obersten Steuerbehörden war es gelungen, sich mit ihrem Innovationspaket zwischen beinahe alle Stühle zu setzen. Die Implementation von GNOFÄ und der automatisierten Verfahren wurden in vieler Hinsicht zu einer Art von Kulminationspunkt für eine Auseinandersetzung mit der Führung der Steuerverwaltung bzw. mit Besteuerung überhaupt.²⁷ Es war auch keineswegs so, daß von allen Seiten die gleichen Veränderungen angegriffen wurden. Vieles von dem, was realisiert worden war, blieb auch außerhalb der Diskussion. In mancher Hinsicht mutet die Kritik sogar durchaus ambivalent an: Was von der einen Seite bemängelt wurde, stellten andere gerade als einen der Vorzüge heraus. Was manchen bereits viel zu weit ging, wurde von anderen wegen seiner Zaghaftheit kritisiert. Es ging auch keineswegs immer um reale, bereits eingetretene Folgen der Maßnahmen. Manches wurde lediglich antizipiert. Man unterstellte, daß es so kommen müsse und setzte voraus, daß es bisher anders war.

Einer der eher kontrovers diskutierten Kritikpunkte war die beabsichtigte bzw. eingeleitete Verstärkung der Außenprüfungen, vor allem des Betriebsprüfungsdienstes. Besonders von seiten der steuerberatenden Berufe und der Interessenvertretung der gewerblichen Wirtschaft, dem Bund der Steuerzahler, wurde die Ausweitung der Betriebsprüfung - z.T. auch

der vermuteten Verstärkung der Steuerfahndungsmaßnahmen - heftig kritisiert (s. Kohler 1977; Haubrichs 1980; Kommer 1979; Möckershoff 1979: 138). Die von einer Betriebsprüfung Betroffenen sahen sich einerseits pauschal als vermeintliche Steuerhinterzieher diffamiert und versuchten andererseits, die Berechnungen der Steuerverwaltung, die eine finanzielle Mehrergiebigkeit des Außendienstes gegenüber der Sachbearbeitung am finanzamtlichen Schreibtisch und eine entsprechend höhere Produktivität der Betriebsprüfung nachzuweisen versuchten, als Fehlrechnung zu entlarven. Zugleich wurde auf die Verschlechterung der Bearbeitungsqualität im Innendienst als Folge der personellen Umsetzungen verwiesen (s. Feit 1980; Möckershoff 1979: 84).

Demgegenüber wurde von Seiten der Steuergewerkschaft nachhaltig die Verstärkung der Betriebsprüfung unterstützt (s. z.B. Hegemann 1979: 39). Der Landesrechnungshof wiederum hielt das ganze Innovationspaket unter anderem deshalb für gescheitert, weil es zu einer ins Gewicht fallenden Verstärkung der Betriebsprüfung seiner Auffassung nach gerade nicht, oder doch nicht in relevantem Umfang, gekommen war (Feststellungen zur Neuorganisation 1977: 283). Die in Aussicht genommene, vielleicht auch mancherorts realisierte Verschärfung der Betriebsprüfung kann wie die verstärkte Eintreibung von Steuerrückständen als exemplarischer Fall für die von zahlreichen Interessengruppen befürchteten Konsequenzen einer "schärferen Gangart" der Steuerverwaltung bzw. der Effekte einer Forderung nach einer strikteren Anwendung der Steuergesetze in allen Bereichen und einer effektiveren Kontrolle gelten.

Beinahe einhelliger Kritik sahen sich die verschiedenen innerorganisatorischen Veränderungen in den Finanzämtern einschließlich der weitgehenden Automation durch den Einsatz maschineller Verfahren ausgesetzt. Anders als etwa bei der Betriebsprüfung oder bei der verschärften bzw. weniger flexiblen Anwendung der Steuergesetze gingen die Vorwürfe hier in die gleiche Richtung, wenn auch die einzelnen Beweggründe durchaus unterschiedlich waren. Sachbearbeiter und Mitarbeiter, Gewerkschaften und Klienten, Steuerberater und Finanzamtsleiter waren sich weitgehend einig, daß diese Maßnahmen erhebliche Nachteile zur Folge hatten, die von möglichen Vorteilen nicht aufgewogen werden konnten.²⁸

Bemerkenswerterweise zog das eigentliche DV-Konzept weniger, oder doch weniger grundsätzliche Kritik auf sich als die verfahrensmäßigen und organisatorischen Strukturveränderungen. Was den Einsatz der Datenverarbeitung betrifft, so ging es in erster Linie um die Forderung nach einer Eliminierung zahlreicher Schwachstellen und einer besseren Berücksichtigung der Grenzen des Einsatzes maschineller, d.h. hier vor allem automatisierter Verfahren.²⁹ Die zentralen organisatorischen und verfahrens-

mäßigen Veränderungen sollten hingegen gegebenenfalls auf die Verhältnisse vor der Innovation zurückgeführt werden, allen voran die ausgeprägte Arbeitsteiligkeit bei der regulären Bearbeitung der Veranlagungssteuern in den jetzt zugleich zentralisierten und ohne feste Zuständigkeiten für bestimmte Klienten arbeitenden Veranlagungsverwaltungs-, Übernahme- und Amtsprüfstellen. Nicht anders sollte mit der Einteilung der Steuerfälle in drei verschiedene Fallgruppen und ihrer Zuordnung zu verschiedenen Bearbeitungsprozessen verfahren werden (s. Grundsätze zur Neuorganisation 1979).

Zusammengefaßt lassen sich drei große Ursachenbereiche für das Scheitern zentraler Elemente des Innovationskomplexes erkennen:

(1) Neben einer Reihe von Schwierigkeiten, die vor allem aus den erforderlichen Anpassungs- und Umstellungsprozessen resultierten, gefährdeten zahlreiche, jeweils nur einzelne Teile der neu implementierten Strukturen und Verfahren betreffende Regelungen die Akzeptanz des Konzeptes bei Beschäftigten und Klienten. Sie waren jedoch für sich, so sehr sie im Einzelfall auch zum Stein des Anstoßes wurden, mittels verhältnismäßig kleiner Korrekturen und Veränderungen grundsätzlich behebbar.

(2) Das Konzept bzw. seine Umsetzung verletzte in systematischer Weise bestimmte Interessen von Klienten, Sachbearbeitern und Mitarbeitern in der Steuerverwaltung und stellte etablierte Vorstellungen von Leistungsstandards bzw. von den Anforderungen an das Handeln der Steuerbehörden in Frage.

(3) Dem Konzept lagen einige zentrale Fehleinschätzungen zugrunde. Zahlreiche Anforderungen an eine auftragsgemäße Aufgabenerledigung und eine Reihe spezifischer Bedingungen und Funktionen von Arbeitsprozessen und Kooperationszusammenhängen hatten keine adäquate Berücksichtigung gefunden. Die vorrangige Orientierung an normativ-rechtlich definierten bzw. an am "Reißbrett" entworfenen Vorgängen und Prozessen verursachte eine allzu große Distanz zur Realität der Aufgabenerfüllung in den Finanzämtern. Weder die neu implementierten Organisationsstrukturen noch die Datenverarbeitungsverfahren wiesen eine den Anforderungen entsprechende Komplexität auf.³⁰

Umstellungs- und Anpassungsprobleme sowie Schwierigkeiten im Detail waren in verschiedenen Bereichen zu verzeichnen. Zu nennen sind die hohen Anforderungen an die formale Richtigkeit, die Einhaltung von Standardisierungsnormen und die notwendig gewordene genaue Befolgung umfassender und verhältnismäßig starrer Regelungen der Arbeitsprozesse, die in zahlreichen Arbeitsanweisungen festgelegt worden waren (s. Feststellungen zur Neuorganisation 1979: 285; vgl. für Hessen: Brinckmann u.a. 1981: 30 ff u. 71 ff; für Berlin: Löbich 1981: 184 ff). So, wie der DV-Einsatz

zunächst konzipiert und realisiert war, mußten Klienten, vor allem aber Sachbearbeiter und Mitarbeiter, diesen Präzisionserfordernissen nachkommen, sollte es nicht zu schwerwiegenden Funktionsstörungen kommen.

Das Personal in den Finanzämtern wurde zahlreicher Dispositionsspielräume bei der Arbeiterledigung dadurch beraubt, daß bestimmte Arbeitsvorgänge, wie die Prüfung des computergefertigten Steuerbescheides, innerhalb programmtechnisch vorgegebener Fristen erledigt werden mußten. Andernfalls wurden automatisch fehlerhafte Folgeprozesse initiiert. Als Konsequenz anfangs mehrwöchiger Bearbeitungsrythmen beim maschinentechnischen Ablauf wurde die Erledigung der Vorgänge in zeitlich weit auseinanderliegende Abschnitte geteilt. Die Klienten wurden im automatisiert erstellten Steuerbescheid nicht darüber unterrichtet, wenn von den Angaben, die sie erklärt hatten, abgewichen wurde. Sie wurden genauso wenig über Umbuchungen auf ihren Steuerkonten aufgeklärt. Nicht zuletzt war der gesamte Implementationsprozeß nur unzureichend darauf ausgerichtet, Mitarbeiter und Sachbearbeiter in den Finanzämtern wie auch die Klienten einschl. ihrer Vertreter mit den Umstellungsmaßnahmen vertraut zu machen und ihre Hintergründe offenzulegen (vgl. Wolters 1979; Bessel 1979; Kommer 1979).

Waren diese und ähnliche Folgeprobleme noch vergleichsweise einfach konzeptimmanent behebbar bzw. durch flankierende Maßnahmen grundsätzlich zu entschärfen, so berührten andere den Kern des Konzeptes. Die Interessen und Anforderungen von Personal und Klienten auf der einen und die Leitvorstellungen der Innovation auf der anderen Seite waren kaum zur Deckung zu bringen.

Zum Stein des Anstoßes wurden für Sachbearbeiter und Mitarbeiter im Vollzugsbereich der Finanzämter die Zentralisierung zahlreicher Funktionen und die hochgradige Arbeitsteilung. Die weitgehende Entmischung unterschiedlicher Aufgaben, Tätigkeiten und Funktionen, die Auflösung kleiner, gruppenförmiger und unmittelbarer Kooperationszusammenhänge sowie die Abschaffung fester, auf Dauer angelegter Zuständigkeiten für einzelne Steuerfälle wurde von den Beschäftigten nicht akzeptiert. Sachbearbeiter und Mitarbeiter sahen sich der Kontrolle über den Bearbeitungsprozeß und "ihre" Steuerfälle beraubt. Zum Konfliktpunkt wurde genauso die Einbindung in ein festes Fließkonzept der Aufgabenerfüllung. Die herausgehobene Position aller maschinellen Abläufe im gesamten Erledigungsprozess ließ die eigene Arbeit weithin als reine Zuarbeit auf die Erfordernisse automatisierter Datenverarbeitung erscheinen.³¹ Die demotivierenden Wirkungen wurden auch aus der Perspektive der Finanzamtsleitung als eine Verminderung des Verantwortungsgefühls für die Erledigung der einzelnen Steuerfälle und eine entsprechende qualitative Verschlech-

terung der Arbeitsergebnisse bewertet. Dies betraf in erster Linie die Kernbereiche der Veranlagungssachbearbeitung (vgl. Wolters 1979; Stapperfenne 1979; Söhngen 1979).

Gerade auch der Versuch, die für die Bearbeitung der einzelnen Aufgaben erforderlichen Anforderungen besser mit den Qualifikationsarten und -niveaus von Sachbearbeitern und Mitarbeitern abzustimmen, erwies sich in der Realisation als höchst problematisch. Die z.B. für die Verwaltung der Akten und für die Zuarbeit zur Datenverarbeitung erforderlichen Qualifikationen gingen an der für die Steuerverwaltung typischen, vergleichsweise hohen steuerfachlichen Qualifikation des hierfür eingesetzten Personals vorbei. Massive Probleme bei der Stellenbesetzung sowie bei Personalumsetzungen für die in erster Linie verwaltungstechnischen Tätigkeiten waren die Folge.

Die Implementationsprobleme und -widerstände waren im Veranlagungsbereich deutlich am größten. Die Reorganisationsmaßnahmen und Datenverarbeitungsverfahren trafen hier auf das neben der Betriebsprüfung letzte große, von den Arbeitsstrukturen bis dahin noch wenig durchrationalisierte Arbeitsgebiet des Finanzamtes. In diesem Bereich hatten zudem die nach der Betriebsprüfung qualifiziertesten Sachbearbeiter und Mitarbeiter gearbeitet. Dies findet auch seinen Niederschlag in der amtsinternen Prestigeskala: Während etwa die Finanzkasse ganz unten rangiert, nimmt der Veranlagungsbereich direkt hinter der Betriebsprüfung den zweiten Rang ein (s. Körber 1976: 101).

Auch die Entlastungsversprechungen für Mitarbeiter und Sachbearbeiter waren von eher zweifelhaftem Realitätsgehalt. Der Datenverarbeitungseinsatz sollte unter anderem dazu führen, daß beide mehr Zeit für eine inhaltliche Prüfung der Steuerfälle haben sollten. Bei einer gleichzeitigen Personalumschichtung vom Innen- zum Außendienst konnte dies, wenn überhaupt, nur sehr begrenzt Wirklichkeit werden. Die versprochene Entlastung trat bei oftmals weiter wachsenden Fallzahlen tatsächlich auch nicht, wie in Aussicht gestellt und wie erhofft, ein. Die Beschäftigten und ihre Vertreter beklagten sich entsprechend über den unverändert hohen (oder auch weiter steigenden) Arbeitsdruck (s. Wolters 1979: 13 f; Stapperfenne 1979: 68).

An der Auflösung fester personaler Zuständigkeiten und dem Abbau einer kundenorientierten Organisationsstruktur knüpften in erster Linie auch die Widerstände und Proteste von Klienten und Steuerberatern an. Eingespielte, stabile Beziehungen zwischen Sachbearbeitern und Klienten bzw. deren Vertretern fanden keine Fortsetzung; es gab hierfür auch kein Äquivalent in anderer Form. Die neue organisatorische Zuständigkeitsregelung konnte dem Publikum kaum vermittelt werden; sie war, was

etwa die Erteilung von Auskünften betraf, selbst dem Finanzamtspersonal oft nicht ganz klar. Für die Klienten erwuchs daraus ein hohes Maß an Orientierungslosigkeit. Viele von ihnen konnten schwerlich die Voraussetzungen erfüllen, die ihnen das organisatorische Innovationskonzept abverlangte: "Der Besucher wird künftig am schnellsten einen zuständigen und fachkundigen Gesprächspartner im Amt finden, wenn er sich vor seinem Besuch im Finanzamt über seine Zweifelsfrage im klaren ist und die für ihre Regelung im arbeitsteiligen Verfahren zuständige Stelle aufsucht."³² Es wurde oftmals das zur Realität, was als Stereotyp über die öffentliche Verwaltung bekannt ist: Das Erlebnis der Unzuständigkeit für das konkrete Anliegen (vgl. Söhngen 1979: 11; Stapperfenne 1979; Wolters 1979).³³

Im Rahmen der neuen Organisation und einer weitgehend fließbandförmigen Bearbeitung schienen auch rechtlich gebotene Formen der Beratung durch die Finanzämter nach Meinung der Kritiker nicht mehr gewährleistet zu sein. Der weitgehende Verzicht auf die Hinzuziehung von Akten bei der Eingangsbearbeitung sowie bei der Erledigung der einfachen und damit der Mehrzahl aller Fälle bedeutete gleichzeitig den Verzicht auf die Reaktualisierung zahlreicher, bereits in der Vergangenheit erledigter Klärungsprozesse zwischen Finanzamt und Klienten. Der gleiche Sachverhalt mußte gegebenenfalls jährlich von neuem mit einem jeweils anderen Bearbeiter aufgearbeitet und abgeklärt werden. Verunsichernd wirkte auch die oftmals nur unter dem "Vorbehalt der Nachprüfung" erfolgende Veranlagung. Der endgültige, in späteren Jahren erlassene Steuerbescheid konnte nach eingehenderer Prüfung manches revidieren, was zunächst festgesetzt worden war.³⁴

Auf anderer Ebene lag der Vorwurf einer konzeptimmanenten Ungleichbehandlung der Steuerpflichtigen. Diese wurde darin gesehen, daß das Verfahren nach der finanziellen Bedeutung und der Kompliziertheit des Steuerfalles differenziert worden war. Insbesondere die davon "negativ" betroffenen Klienten, die eine intensivere Prüfung ihrer steuerrelevanten Verhältnisse zu gegenwärtigen hatten, sahen das gesetzliche Gebot zur Gleichbehandlung aller Adressaten verletzt. Dies wurde auch in der Presse und von zahlreichen Teilnehmern an der auf politischer Ebene geführten Diskussion ähnlich bewertet. Die Argumentation lief im Grundsatz darauf hinaus, daß die Bevölkerung durch die Maßnahmen der Steuerverwaltung in eine ungestraft steuerunehrliche, da praktisch nicht mehr überprüfte, und eine erzwungenermaßen steuererliche Klasse eingeteilt werde (s. Katterbe 1980: 2 f; Grundsätze zur Neuorganisation 1979; Friedemann 1977; Der unheimliche Fiskus 1978). Auch der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen sah darin eine rechtlich unzulässige Differenzierung in eine

"Individual-" und eine "Pauschalbesteuerung" (Feststellungen zur Neuorganisation 1977: 284). Die Kritiker beriefen sich vor allem auf die Bestimmungen nach Art. 3 I Grundgesetz und § 85 Abgabenordnung (AO 1977), also das allgemeine Gleichbehandlungsgebot und seine spezifische steuerrechtliche Ausformung.

Die Ungleichbehandlung und die organisatorisch festgeschriebene, faktische Aufgabe des Grundsatzes der Erforschung und Untersuchung der steuerlichen Verhältnisse durch das Finanzamt (s. § 88 AO 1977) kollidierte aber auch innerhalb der Verwaltung mit etablierten Auffassungen über die wesentlichen Arbeitsgrundsätze der Steuerbehörden. Es ging hier letztlich um einen Konflikt über die professionelle Orientierung der Steuerverwaltung. Die in der Innovationskonzeption zum Ausdruck kommende veränderte Bewertung des Verhältnisses von Verwaltungseffizienz auf der einen und Untersuchungs- bzw. Gleichheitsgrundsatz auf der anderen Seite wurde so auch verwaltungsintern zur Konfliktlinie. Eher steuerfachlich orientierte Sachbearbeiter in den Finanzämtern, vor allem aber auch die Steuerfachreferate auf der Ebene des Finanzministeriums standen eher verwaltungsökonomisch orientierten Bediensteten und den für die Datenverarbeitung und die Organisation zuständigen Beamten in der obersten Steuerbehörde gegenüber.

Zahlreiche Probleme lassen sich allerdings nicht allein darauf zurückführen, daß bestimmte Vorstellungen und Interessen verletzt waren. Es wurden daneben wesentliche Beeinträchtigungen zentraler Funktionen der Finanzämter sichtbar. Vor allem die Kooperation der drei organisatorischen Kernbereiche bei der Bearbeitung von Veranlagungssteuern, der Übernahme-, der Amtsprüf- und der Veranlagungsverwaltungstelle, erwies sich als außerordentlich kompliziert, schwerfällig, sperrig und überbürokratisiert. Doppelarbeiten, die gerade mit der Innovation überwunden werden sollten, wurden z.T. hierdurch an anderer Stelle erneut erzeugt. Akten wanderten infolge der nunmehr auf verschiedene Stellen aufgeteilten Zuständigkeiten auf vielen Wegen durch das Amt: Sie wurden oft an mehreren Stellen gleichzeitig gebraucht, und waren doch nie da, wo sie sein sollten. Da die Klienten Anträge zu verschiedenen Teilprozessen und Teilaufgaben gleichzeitig stellen konnten und tatsächlich auch stellten, mußten sich bisweilen mehrere Stellen zur gleichen Zeit mit demselben Steuerfall befassen. Die Bearbeitung ließ sich tatsächlich keineswegs so sequentiell organisieren, wie das im Konzept unterstellt worden war (vgl. Söhngen 1979: 5 ff; Feit 1980). In Verbindung mit den automatisierten Verfahren beseitigten die organisatorischen Neuregelungen überdies zahlreiche, bisher insbesondere zur Zufriedenheit der Klienten genutzte Handlungselastizitäten, wenn diese auch, wie im Falle einer bisweilen groß-

zügigen Auslegung von Zahlungsterminen, teilweise contra legem praktiziert wurden.

Zahlreiche Kommunikations- und Informationserfordernisse, die vorher entweder mangels Arbeitsteilung gar nicht bestanden oder doch bei transparenten Zuständigkeiten praktisch über den Schreibtisch hinweg zwischen Sachbearbeitern und Mitarbeitern realisiert werden konnten, mußten jetzt von den DV-Verfahren erfüllt werden, die zwischen die einzelnen personellen Arbeitsprozesse geschaltet worden waren. Dem zeigten sich die maschinellen Verfahren offensichtlich nicht gewachsen. Fehler, die von der für die Eingangssachbearbeitung zuständigen Übernahmestelle gemacht worden waren, mußten auf der Basis maschinell produzierter, vergleichsweise formaler und oftmals inhaltsleerer, da kontextloser Prüfhinweise in der Amtsprüfstelle eliminiert werden. Einzelne Vorgänge wanderten z.T. mehrfach zwischen Rechenzentrum und Sachbearbeitern hin und her. Dies bedeutete bei zeitlich weit auseinanderliegenden maschinellen Verarbeitungsprozessen manchmal monatelange Bearbeitungszeiten. Die Sachbearbeiter zeigten sich von den vielen - natürlich nicht nur Bearbeitungsfehler widerspiegelnden - Prüfhinweisen weitgehend überfordert. Die Prüfhinweise, zur Unterstützung und Steuerung der Sachbearbeitung eingeführt, erzeugten tatsächlich oft das Gegenteil. Sie erschwerten eher die Bearbeitung, als daß sie sie erleichterten. In der Folge wurden sie oft kaum beachtet, obwohl ihnen für die Richtigkeit der weiteren Bearbeitung wesentliche Bedeutung beikam (s. Wolters 1979: 12 ff; Hegemann 1979: 40; Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1975: 63).

Obwohl die nach den rechtlichen und tatsächlichen Verhältnissen schwierigsten Besteuerungsprozesse, wie etwa die Körperschaftbesteuerung, von der Übernahme in ein maschinelles Festsetzungsverfahren zunächst ausgespart blieben, erwies sich die programmtechnisch abgebildete Komplexität in zahlreichen Fällen auch bei den vermeintlich einfacheren Steuern als nicht ausreichend. Die Bearbeitung einiger Steuerfälle mußte zeitweise vollständig aus den maschinellen Verfahren herausgenommen und wieder ausschließlich personeller Bearbeitung zugeführt werden.

Die Funktionsprobleme hingen nach Auffassung zahlreicher verwaltungsinterner wie -externer Kritiker nicht zuletzt mit der großen Distanz zwischen der Ebene, auf der die Innovationsmaßnahmen konzipiert und entwickelt worden waren, und dem Vollzug in den Finanzämtern zusammen. Das Konzept reflektierte eher eine Planung am grünen Tisch auf oberster Ebene als eine Innovation aus der Praxis der Probleme und der Anforderungen der unteren Steuerbehörden heraus. Die Entfernung von den realen Arbeits- und Besteuerungsprozessen ließ die Berücksichtigung wesentlicher Funktionsbedingungen einer als angemessenen empfundenen

Aufgabenerledigung in den Finanzämtern nur unzureichend zu. Sie förderte eine einseitige Orientierung an den rechtlichen Dimensionen von Aufgabenerledigung und eine Konstruktion von Arbeitsprozessen, die nach Art eines technischen Ablaufschemas am Reißbrett fixiert worden waren. Unberücksichtigt blieben dabei die bisher bestehenden multifunktionalen Referenzen der realen Prozesse und der existierenden Strukturen sowie die erforderliche entsprechende Abpufferung und Einbettung der neu zu institutionalisierenden Abläufe und Regelungen (vgl. Stapperferne 1979; Dem Steuerzahler 1981; für Hessen: Brinckmann u. a. 1981: 113 f).

Finden manche der beschriebenen Schwierigkeiten und Funktionsprobleme des Konzeptes im einzelnen auch eine Entsprechung in der Wahrnehmung und Bewertung durch die Innovatoren, in erster Linie also die Beamten in den DV- und Organisationsreferaten des Finanzministeriums und des Finanzrechenzentrums,³⁵ so wird das Grundproblem von dieser Seite doch anders beschrieben. Nicht systematische Konzeptionsfehler sind danach die wesentliche Ursache für das Scheitern zentraler Grundzüge des Innovationskonzeptes; vielmehr haben sich die vorgefundenen Strukturen der Steuerverwaltung und die etablierten Interessen von Personal und Verwaltungsumwelt als zu fest gefügt erwiesen. Zwei Erklärungs- und Bewertungskomplexe sind hier von besonderer Bedeutung (vgl. auch Koch 1979):

(1) Zahlreiche Rigiditäten des DV-Einsatzes, manche Arbeitsteilungsmuster wie auch die Auflösung eingespielter Beziehungen werden - im nachhinein - durchaus als problematisch bewertet. In der Perspektive der Innovationspromotoren gab es bei gegebenen Ausgangsbedingungen kaum eine wirkliche Alternative zu dem einmal beschlossenen Konzept. Daß genau dies nicht verstanden und dann auch nicht akzeptiert wurde, wird als die eigentliche Ursache der meisten Probleme identifiziert. Sollten die Rückstände abgebaut und eine akzeptable Aufgabenerledigung erst wiederhergestellt werden, mußten die Möglichkeiten der Datenverarbeitung genutzt, organisatorische Straffungen durchgeführt und personelle Umsetzungen in die Wege geleitet werden. Sollte der DV-Einsatz wirtschaftlich und vor allem auch mit technisch nicht geschultem Personal realisierbar sein, mußte er zentral organisiert und betrieben bzw. von den personellen Arbeitsprozessen getrennt werden. Sollte schließlich die Leistungsfähigkeit der technischen Systeme ausgeschöpft werden, kam man nicht umhin, zahlreiche Arbeiten als Zuarbeiten für das technische System zuzuschneiden.

(2) Die Kritik an der veränderten Bewertung zentraler Arbeitsprinzipien der Steuerverwaltung, vor allem die Ablehnung von Verfahren, die eher an Effektivität und Effizienz als an einer weitgehend unterschiedslosen

Gleichbehandlung aller Steuerfälle orientiert waren, wird als eine Absage an zukunftsorientierte Steuerbehörden interpretiert. Eine ihren Ressourceneinsatz genau kalkulierende und kontrollierende Steuerverwaltung könne, so diese Auffassung, nicht mit unveränderten Arbeitsmethoden und Verfahren verwirklicht werden; sie sei genauso wenig unter Beibehaltung überkommener Auffassungen von Steuergerechtigkeit, Gleichbehandlung sowie einer nicht produktivitätsorientierten Prüfungs- und Bearbeitungsinintensität zu haben.³⁶

Die Wiederherstellung des gebotenen Leistungsstandards der unteren Steuerbehörden wie auch die Eröffnung einer Zukunftsperspektive für die Steuerverwaltung werden als ein von politischer Seite gewollter und rechtlich festgeschriebener Auftrag interpretiert. Die Haushaltsgrundsätze, die die Verwaltung zu Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit aufrufen, werden als weitere zentrale Fixpunkte des Innovationskonzeptes interpretiert. Auch die in den parlamentarischen Haushaltsberatungen zum Ausdruck gebrachten Orientierungen der Politiker würden weniger mitarbeiter- oder klientenbezogene Aspekte des Verwaltungshandelns als vielmehr eine an den Haushaltsgrundsätzen orientierte Verwendung stets knapper öffentlicher Ressourcen thematisieren. Das Innovationskonzept und seine Implementation lägen somit im Rahmen des gesetzlich Gebotenen und politisch Geforderten (vgl. auch Brinckmann u.a. 1981: 97 f u. 113 ff; Handrock 1982).

Das Scheitern zentraler Elemente der Innovation wird demnach in dieser Perspektive vor allem als ein Akzeptanzproblem interpretiert. Die obersten Steuerbehörden bzw. die Promotoren dieses Innovationskonzept haben es danach nicht verstanden, die entscheidenden Notwendigkeiten des gesamten Vorhabens, seine Ziele sowie die für notwendig erachteten Maßnahmen zu vermitteln.

Vergleicht man diese Sicht der Probleme mit der zuerst beschriebenen Perspektive, dann wird deutlich, daß die wesentlichen Differenzen weniger in einer unterschiedlichen Wahrnehmung des reinen Sachverhaltes als in einer differierenden "Schuldzuweisung" liegen: Folgt man der einen Seite, paßt das Konzept zumindest in Teilbereichen nicht zu den als berechtigt empfundenen und oft auch als rechtlich abgesichert angesehenen Ansprüchen, Orientierungen und Bedürfnissen von Steuerexperten, Finanzamtsklienten und Verwaltungspersonal. Diese haben, folgt man der anderen Seite, die notwendigen Anpassungsprozesse an das richtige, ebenfalls gesetzlich gebotene und letztlich alternativlose Konzept nicht vollzogen (vgl. Handrock 1982; Gestörte Verhältnisse 1982).

5.4.3 Die Innovation der Innovationen

Die weitgehende Überarbeitung des gesamten Innovationskonzeptes war, wie sich Ende der 70er Jahre nach allen Auseinandersetzungen zeigte, überfällig. Es war auf Dauer nicht ohne schwerwiegende Funktionsprobleme für die Steuerverwaltung und ihre Beziehungen zur Umwelt implementierbar. Nicht nur in Nordrhein-Westfalen, sondern auch in den anderen Bundesländern wurden die Konzepte, vor allem die im organisatorischen Bereich, grundlegend überarbeitet. Zwar waren in den anderen Ländern die Implementationsversuche und -strategien vorsichtiger und zurückhaltender gewesen. Die zutage getretenen Probleme unterschieden sich aber nicht grundsätzlich von dem, was sich in Nordrhein-Westfalen ereignet hatte (vgl. Elsen 1979; May 1979).

Die Finanzminister und -senatoren von Bund und Ländern verabschiedeten eine neue Version der Regelungen zur Organisation der Finanzämter und der Besteuerungsverfahren. Diese bauten auf den in der zweiten Hälfte der 70er Jahre gewonnenen Erfahrungen auf und waren offensichtlich auch unter stärkerer Beteiligung der unteren Ebenen der Steuerverwaltung erarbeitet worden. Die Neuregelung wurde unter Beibehaltung des alten Namens in gleichlautenden Erlassen in den einzelnen Ländern zum 4. März 1981 in Kraft gesetzt (s. GNOFÄ 1981).³⁷ Sie unterscheidet sich ihrem Wortlaut nach nur verhältnismäßig wenig von dem vorhergehenden Erlaß. Wie jener eröffnete auch die neue Version ein gewisses Spektrum an Gestaltungsmöglichkeiten für die einzelnen Länder. Die tatsächlichen Veränderungen sind mehr das Resultat einer Verschiebung innerhalb der vom jeweiligen, rechtlich definierten Möglichkeitsraum gesetzten Grenzen. Hatte man in Nordrhein-Westfalen zunächst versucht, die in den 70er Jahren für richtig erachtete neue Grundkonzeption möglichst kompromißlos zu realisieren, so ging es jetzt eher um eine deutlichere Orientierung zur anderen Hälfte des Möglichkeitsraumes. Ähnlich wurden auch im Bereich der automatisierten Verfahren bzw. des Datenverarbeitungeinsatzes und bei den begleitenden Regelungen etwa zur Personalumsetzung zahlreiche Änderungen auf den Weg gebracht

Um die wichtigsten Neuregelungen zu skizzieren: Im organisatorischen Bereich wurden die traditionellen festen Zuständigkeiten wiederhergestellt und die Zentralisierung einzelner Funktionen, wie im Falle der Aktenverwaltung, oder die überschlägige Steuerfallbearbeitung wieder rückgängig gemacht. Die kooperativen Arbeitszusammenhänge in den Arbeitsgruppen des Steuerveranlagungsbereiches, den früheren Teilbezirken, jetzt Veranlagungsbezirke genannt, wurden wiederbelebt und die prozessuale und verfahrensmäßige Zergliederung des Veranlagungsbearbeitungsprozesses aufge-

hoben. Auch die aktenmäßige Bearbeitung wurde in der Veranlagung als Regelfall wieder eingeführt. Beibehalten wurde jedoch das Prinzip einer unterschiedlichen Prüfungsintensität für die einzelnen Steuerfälle, wenn dies auch jetzt nicht mehr Gegenstand verselbständigter Prozesse war. Weiterhin blieb es bei der Neuverteilung von Kompetenzen und Entscheidungsbefugnissen zwischen Sachbearbeitern und der mittleren Führungsebene, den Sachgebietsleitern, sowie bei der Zentralisierung von Spezialbearbeitungsfunktionen, wie bei der Bearbeitung von Rechtsbehelfen oder von Stundungs- oder Erlaßanträgen. Diese Maßnahmen waren auch weit weniger kritisiert, z.T. auch als erfolgreiche Innovationen verbucht worden (vgl. Grundsätze zur Neuorganisation 1979).

Im Bereich der Nutzung von Datenverarbeitungsverfahren waren schon im laufenden Prozeß der Erprobung immer neuer Anwendungen und bei der Implementation weiterer Elemente des technischen Innovationskonzeptes zahlreiche Modifikationen und Veränderungen vorgenommen worden, so daß hier kein so großer Bruch wie bei den organisatorischen Maßnahmen deutlich wird. Wesentlich reduziert wurde die unmittelbare inhaltliche Steuerung der Sachbearbeitung in der Steuerfestsetzung. Bearbeitung und Prüfung der Steuerfälle wurden nicht mehr von maschinellen Prüfprozessen unterbrochen. Daneben konnten vor allem durch modifizierte und technisch weiter fortgeschrittene Systeme zahlreiche Rigiditäten abgebaut werden. Die Datenverarbeitungsprozesse wurden etwa auch dadurch, daß der Rhythmus der für die Aufgaben jedes Finanzamtes angesetzten Rechenläufe deutlich erhöht wurde, insgesamt näher an die unteren Behörden herangebracht. Der Aufbau von DV-gestützten Kommunikationssystemen für den Transport der Daten zwischen den Finanzämtern und dem zentralen Rechenzentrum beschleunigte zusätzlich den Informationsfluß und die zeitliche Abstimmung mit der personellen Sachbearbeitung. Insgesamt wurden die Informationsversorgung und die Handhabbarkeit der DV-Produkte für die Sachbearbeiter, aber auch für die Klienten der Finanzämter und Steuerberater deutlich verbessert, was zahlreiche Probleme entschärfte.

Die Verstärkung der Betriebsprüfung war "im Interesse einer Konsolidierung des Veranlagungsbereiches", wie es in einem Stellenplanerlaß des nordrhein-westfälischen Finanzministers hieß (zit. nach Stapperferne 1979: 69), abgebrochen worden. Das Projekt einer Entwicklung automatisierter Prüfprozesse sowie von Informationssystemen für die Betriebsprüfung hatte man ebenfalls aufgegeben: (1) aus politischen Gründen, (2) wegen der für unlösbar gehaltenen Probleme bei der Informationsbeschaffung und der Datenerfassung und (3) weil man nach den problematischen Erfahrungen mit der Vielzahl maschinell produzierter Prüfhinweise für die Sachbear-

beitung im Innendienst wohl selbst nicht mehr an den Erfolg des Konzeptes glaubte.

Der geplante Aufbau von Informationssystemen zur Unterstützung von Führungsfunktionen in den Finanzämtern wie für den gesamten Verwaltungszweig war von vornherein vernachlässigt worden. Nicht zuletzt die Antizipation einer weiteren Verschärfung der Konflikte mit dem Personal und ihren Interessenvertretungen ließ eine Realisation zumindest der Projekte, die in die Nähe von Personalinformationssystemen gebracht werden konnten, als inopportun erscheinen. Auch von einer Nutzung von Steuerrechtsdatenbanken für die Arbeit der Finanzämter war zumindest vorerst nicht mehr die Rede.

Mit der Überarbeitung des Konzeptes, mit der Aufgabe einiger Vorhaben sowie der erneuten Veränderung von DV-Verfahren und von Organisations- und Verfahrensstrukturen waren die Auseinandersetzungen um die Innovationen der Steuerverwaltung zu einem vorläufigen Abschluß gekommen. Die Proteste der weiteren und näheren Umwelt der Verwaltung waren zumindest in einer generalisierten Form weitgehend verstummt. Auch auf politischer Ebene sind die Strukturen und Prozesse der Steuerverwaltung, ist der Einsatz der Datenverarbeitung kein Objekt größeren Interesses und verstärkter Aufmerksamkeit mehr. Die Arbeit der Steuerbehörden und ihre Innovationen sind wieder in erster Linie zu einem verwaltungsinternen Thema geworden, sowie, soweit es um ganz bestimmte Maßnahmen und Arbeitsfelder geht, auch zum Thema der Diskussion zwischen Verwaltung und ihrem jeweils unmittelbar betroffenen aktuellen Publikum bzw. deren Interessenvertretern.

5.4.4 Ein Resümee

Dadurch, daß wesentliche Elemente der Innovationskonzeption der 70er Jahre aufgegeben und zahlreiche, bereits realisierte Maßnahmen wieder korrigiert worden sind, sind die Steuerbehörden nicht dorthin zurückgekehrt, von wo sie ausgegangen waren. Manches, vor allem im organisatorischen Bereich, ist sicherlich einfach revidiert, manches aber auch, besonders was den Einsatz der Datenverarbeitung betrifft, weiterentwickelt und modifiziert worden; nicht wenig hat man schließlich auch beibehalten.

Welche der von den Initiatoren und Promotoren an den Anfang aller Maßnahmen gesetzten Ziele und für lösungsbedürftig erklärten Probleme sind tatsächlich nach allen Änderungen erreicht bzw. erfolgreich angegangen worden?³⁸ Waren die Finanzämter nach der Innovation bzw. der

Innovation der Innovation modern und leistungsfähig geworden und "auch künftigen Anforderungen gewachsen", wie die obersten Steuerbehörden selbst ihr Ziel beschrieben hatten (Blaubuch 1977: 55)? War dies auch unter den Gegebenheiten sich weiterhin wandelnder Umweltbedingungen und -anforderungen eingetreten?

Die Antwort ist nicht minder strittig als die Bewertung der vergangenen Innovationsmaßnahmen - nicht zuletzt in Ermangelung von Beurteilungskriterien, die nicht selbst wieder zur Diskussion stehen. Auf den kleinsten gemeinsamen Nenner gebracht, läßt sich etwa folgendes festhalten: Die Steuerbehörden und allen voran die Finanzämter haben nicht den befürchteten Kollaps erlitten. Die unter der Last steigenden Arbeitsvolumens oft als dramatisch bewertete Verschlechterung des Leistungsniveaus der Finanzämter bzw. der Qualität der dort erstellten Produkte hat sich zumindest nicht weiter verschlechtert.

Zahlreiche Indikatoren wiesen auf eindeutige Erfolge der Innovationen hin: In einzelnen Bereichen, allen voran in den Finanzkassen, sind erhebliche Personaleinsparungen zu verzeichnen. Steuerbehörden und Rechnungshöfe haben - bezogen auf einzelne Aufgaben- oder Organisationsbereiche - Freisetzungsquoten errechnet, die zwischen 10 und 30% des sonst benötigten Personals liegen. Das bedeutet in der Regel weniger einen tatsächlich reduzierten als einen trotz weiter wachsenden Aufgabenvolumens nicht ausgebauten Personalbestand (vgl. Dritter Bericht über die Automation 1975: 5 f; Löblich 1981: 102 f; Lönnecker 1981: 15). Umgekehrt läßt sich entsprechend zeigen, daß die Zahl der auf jeden Sachbearbeiter bzw. Mitarbeiter entfallenden erledigten Vorgänge erheblich, z.T. bis zu 100%, gestiegen ist (s. Auswirkungen der EDV 1977). Der Personalzuwachs in der Steuer- bzw. Finanzverwaltung hat sich früher als in anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung abgeflacht, der Gesamtpersonalbestand hatte eher, nämlich bereits Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre, seinen Höchststand erreicht.

Die Steuerrückstände wuchsen Ende der 70er Jahre erstmals nicht mehr weiter an und die Bearbeitungstermine konnten besser als früher eingehalten werden. Erhöht hat sich sicherlich auch die Geschwindigkeit, mit der die Steuerverwaltung in der Lage ist, rechtliche Änderungen vollzugswirksam zu implementieren (vgl. Brinckmann u.a. 1981: 87 ff; Haubrichs 1979).³⁹ Schließlich wird auch die qualitative Verbesserung der Bearbeitung zahlreicher Vorgänge in den neu geschaffenen Sonderzuständigkeiten für Rechtsbehelfsverfahren oder von Stundungs- und Erlaßangelegenheiten herausgestellt (vgl. Söhngen 1979: 5 f).

Es gibt aber letztlich nicht weniger quantitative, aber auch qualitative Indikatoren und Befunde, die den Erfolg der Maßnahmen zumindest in

manchen Bereichen als sehr viel zweifelhafter erscheinen lassen. So ist die Zahl der eingeleiteten Rechtsbehelfe und der sich daran anschließenden Verfahren keineswegs zurückgegangen, sondern kontinuierlich weiter gestiegen - in der Perspektive mancher Kritiker nicht trotz, sondern gerade wegen der Innovationsmaßnahmen (vgl. Söhngen 1979: 9 f; Bahlau 1979: 77 ff). Nach einer als repräsentativ für die gesamte Steuerverwaltung der Bundesrepublik bezeichneten Untersuchung des Landesrechnungshofes Baden-Württemberg waren immerhin knapp 30% aller Rechtsbehelfe eindeutig auf qualitative Fehler der Bearbeitung durch die Finanzämter zurückzuführen (Rechnungshof Baden-Württemberg 1986: 105 ff).⁴⁰

Die Verstärkung der Betriebs- und Außenprüfung zu Lasten des Innendienstes war schon vor der Revision des Innovationskonzeptes nur in ganz engen Grenzen gelungen (vgl. Willmann 1979: 74; Söhngen 1979: 10; Feststellungen zur Neuorganisation 1977: 283). Spätestens mit der Revision des Innovationskonzeptes hatte der bis dahin immerhin verhaltene Ausbau der Betriebsprüfung sein Ende gefunden. Seit Anfang der 80er Jahre ist der Anteil der Betriebsprüfer am Personalbestand der Finanzämter sogar wieder zugunsten der Sachbearbeitung im Innendienst rückläufig (vgl. Tab. 10: 188; Rechnungshof Baden-Württemberg 1986: 107). Die angestrebte Vollverzinsung von Steuerguthaben und -forderungen, die aus ökonomischen Gründen fest an die flächendeckende Einführung maschineller, automatisierter Steuererhebungsverfahren in den Finanzkassen geknüpft worden war, läßt weiter auf sich warten. Als neuer Termin für den Abschluß der Umstellungsarbeiten, für die Überführung auch der letzten Finanzkasse im Bundesgebiet auf das Datenverarbeitungsverfahren und somit vielleicht auch für die Einführung der Vollverzinsung gilt jetzt das Jahr 1987 (s. Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs 1984: 8). Auch dem Ziel einer größeren Einheitlichkeit der finanzamtlichen Organisationsstrukturen, der Besteuerungsverfahren und Verwaltungsabläufe in den einzelnen Ländern, was in der Diskussion nicht nur in der Perspektive der Verwaltung und der politischen Ebene immer eine so bedeutsame Rolle gespielt hatte, war man sicherlich mit der Realisation aller Maßnahmen nicht näher gekommen (vgl. Grundsätze zur Neuorganisation 1979).

Die Frage nach dem letztlichem Erfolg der Innovationen ist nicht nur wegen der Vielzahl möglicher Beurteilungskriterien und der Interpretationsfähigkeit dessen, was die Indikatoren anzeigen, strittig. Werten die einen beispielsweise die Erhöhung der je Beschäftigten bearbeiteten Fälle als Rationalisierungserfolg, sehen die anderen darin eher eine tendenzielle Verschlechterung der Arbeitsqualität bzw. ein Anzeichen für einen immer größer werdenden Arbeitsdruck. Mindestens so umstritten ist in der Perspektive von Kritikern und Befürwortern der Innovationen auch die

Ursachenzurechnung, vor allem wenn man berücksichtigt, daß sich auch die Umweltbedingungen laufend wandeln: Haben also die Innovationen zu den als positiv bzw. negativ bewerteten Resultaten beigetragen, oder sind sie jeweils trotz bzw. unabhängig von diesen Maßnahmen eingetreten (vgl. Feststellungen zur Neuorganisation 1977; Neuorganisation der Finanzämter 1977; Grundsätze zur Neuorganisation 1979)? Einigkeit ist darüber im einzelnen kaum zu erzielen.

Relativ große Einigkeit besteht zwischen beinahe allen Beteiligten und Betroffenen jedoch darin, daß die Steuerbehörden grundsätzlich ohne den umfangreichen Einsatz von DV-Verfahren kaum eine Chance hatten und haben, den gestellten Anforderungen zu genügen. Weitgehend unstrittig ist auch, daß ohne eine verstärkte inhaltliche Spezialisierung, wie dies etwa mit der Einrichtung besonderer Stellen für die Bearbeitung von Rechtsbehelfen geschehen ist, ein bestimmtes qualitatives Leistungsniveau nicht erreicht werden kann. Weiterhin gelten rechtliche Änderungen im Grundsatz als besonders geeignetes Instrument, wachsenden Fallzahlen und einer zunehmend komplizierter werdenden Steuerfallbearbeitung zu begegnen. Genau auf diese Weise war beispielsweise in den 70er Jahren die Zahl der Lohnsteuerermäßigungsverfahren (vorübergehend) drastisch gesenkt worden (vgl. Tab. 8: 183). Weitgehende Einigkeit besteht auch darüber, daß die Steuerverwaltung ohne eine Verstärkung des Personalbestandes auch in Zukunft nicht auskommen wird. Wie die Aktivierung der einzelnen Handlungsparameter im konkreten Fall jedoch realisiert werden soll und wie die ins Auge zu fassenden Innovationsmaßnahmen unmittelbar zu gestalten sind, ist hingegen eine zwischen den Beteiligten und Betroffenen weitgehend offene und meist auch wieder strittige Frage.

Daß die Steuerbehörden, auch wenn man die Erfolge der in den 70er Jahren realisierten Innovationen herausstreicht, grundsätzlich vor der Notwendigkeit stehen, in kaum vermindertem Tempo weiter zu innovieren, schon weil die Dynamik der umweltbedingten Veränderungen ungebrochen ist, dürfte unbestritten sein. Der Landesrechnungshof Baden-Württemberg sah die dortigen Finanzämter in der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts beinahe schon wieder in der gleichen Situation wie gegen Ende der 60er Jahre: "Solange nicht entweder der ständigen Erhöhung des Arbeitsanfalls mit durchgreifenden gesetzgeberischen Maßnahmen bis hin zu einer Verringerung Einhalt geboten wird oder aber die Finanzämter ... die der Entwicklung des Arbeitsanfalls entsprechende Personal- und Sachausstattung erhalten, wird ihre Aufgabe, die Steuern 'nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben' (§ 85 Abgabenordnung), immer mehr hinter der Notwendigkeit zurücktreten, den Arbeitsanfall wie auch immer zu bewältigen" (Rechnungshof Baden-Württemberg 1986: 107).

5.5 Perspektiven für informationstechnische Innovationen in der Mitte der 80er Jahre

Es scheint, als ob der weitere, gegebenenfalls auch verstärkte Ausbau der Datenverarbeitung bzw. die Implementation zusätzlicher informationstechnischer Innovationen die z.Z. bedeutsamste, da am unproblematischsten verfügbare Handlungsressource der Steuerbehörden darstellt. Im Rahmen der Bemühungen um eine Konsolidierung öffentlicher Haushalte ist die Vorstellung von einer Verstärkung des Personaleinsatzes wohl nur unter besonderen Bedingungen, wie etwa bei der Kriminalpolizei oder auch der Strafjustiz, eine realistische Option. Eine durchgreifende Änderung insbesondere des materiellen Steuerrechts, die die Finanzämter wesentlich entlasten könnte, wird zwar allseits verlangt. Sie steht als reale Möglichkeit aber offensichtlich ebenfalls kaum zur Verfügung, da ein Konsens über die Art und Weise, über die dabei notwendigerweise zu verletzenden Interessen bestimmter Klienten, aber auch über die Steuerungsoptionen der oberen Steuerbehörden nicht zu erzielen ist.⁴¹ Die organisatorischen Veränderungen und personellen Umsetzungen vom Innen- zum Außendienst sind die zentralen Konfliktpunkte in der Auseinandersetzung um die Innovationen der 70er Jahre gewesen. Es erscheint deshalb wenig ratsam, nach den gemachten Erfahrungen erneut auf diese behördlichen Handlungsparameter zu setzen. Der Einsatz neuer Informationstechniken scheint unter diesen Umständen noch der erfolversprechendste Weg zu sein.

Hierzu dürften einige Entwicklungen beigetragen haben, die die technischen Systeme betreffen, aber auch solche Veränderungen, die mit der Wahrnehmung des Handlungsfeldes durch Planer und Innovatoren zu tun haben. Leistungsstärkere DV-Großsysteme, die Entwicklung von Personalcomputern, die verbesserten Möglichkeiten, technische Kommunikationsnetze zu realisieren, eine wesentlich vielfältigere Software, eine komfortablere Benutzeroberfläche sowie bessere Möglichkeiten der Gestaltung maschinell erstellter Produkte bieten sicherlich andere technische Optionen für Innovationen in den Steuerbehörden als die 10 Jahre zuvor verfügbaren Potentiale (vgl. Rechenzentrum 1985: 44 ff; Göldner 1984). Daneben erzeugt die Konzentration der gesamten Technik auf das Rechenzentrum der Finanzverwaltung zunehmend Probleme, die Steuerung des Gesamtsystems zu beherrschen und einen weiter wachsenden Overhead zu bewältigen.

Die Steuerverwaltung wurde zudem auf zahlreiche informationelle und kommunikative Beziehungen und einen deutlich gewachsenen Informationsbedarf zwischen den einzelnen Aufgaben- und Arbeitsbereichen in den Finanzämtern aufmerksam, die sich nicht mehr auf einige wenige, klar

erfaßbare Informationsflüsse entlang eines Aufgabenerledigungsprozesses beschränken (vgl. Rechenzentrum 1984: 48). Damit ist die Informations- und Kommunikationstechnik auch als eine Art generalisierter Infrastruktur und zur Unterstützung zahlreicher Hintergrundfunktionen bei der Informationsverarbeitung Gegenstand der Aufmerksamkeit geworden. In der Trennung personeller und maschineller Prozesse, der Ausrichtung aller Abläufe auf lineare Fließprozesse und der Fixierung auf eine Vorstellung, die den Einsatz von Informationstechnik in erster Linie mit Automation gleichsetzt, scheint überdies nicht mehr das einzige, vielleicht nicht einmal mehr das zentrale Einsatzkonzept zu bestehen (vgl. Göldner 1984).

Die Organisatoren und Datenverarbeitungsspezialisten in der Steuerverwaltung sehen sich nicht zuletzt vom eigenen Personal zunehmend unter Zugzwang gesetzt: Vor allem Betriebsprüfer, aber auch einzelne Sachbearbeiter im Innendienst der Finanzämter versorgen sich in wachsendem Maße selbst mit Technik. Auf eigene Kosten beschaffte Personalcomputer und vergleichbare Arbeitsplatzrechner werden mit selbst geschriebenen Programmen zum Einsatz gebracht. In ihren Fachzeitschriften diskutieren Finanzbeamte die Einsatzmöglichkeiten dieser Techniken (s. z.B. Hassold 1982; Bürger 1983). Die oberen Steuerbehörden sehen sich, wollen sie nicht die private Initiative ganz unterbinden, vor die Notwendigkeit gestellt, die selbst produzierten Programme "einzusammeln" und auf ihre Richtigkeit und Eignung für die in Aussicht genommenen Aufgaben zu überprüfen.⁴²

Ein Blick auf die Planungen der Steuerbehörden Nordrhein-Westfalens und die Arbeiten an weiteren informationstechnischen Innovationen macht deutlich, daß das Bild variantenreicher wird, daß sich neben Gewohntem ein gewisser Umbruch beim Einsatz informationstechnischer Systeme abzeichnen scheint (s. Rechenzentrum 1984; dass. 1985; Göldner 1984):

- Anknüpfend an beinahe schon traditionelle Orientierungen beim Technischeinsatz sollen weitere Teilaufgaben und -prozesse im Rahmen der Besteuerung aus der unmittelbaren Arbeit der Finanzämter herausgelöst, technisch substituiert und als automatisierte Verfahren zentralisiert werden: so z.B. die Erstattung von Steuern, der regelmäßige Versand von Vordrucken an die Klienten des Veranlagungsbereichs oder die Überwachung des Eingangs von Steuererklärungen.
- Eine Fortsetzung finden ebenfalls die Bestrebungen, bestehende Rigiditäten des Datenverarbeitungseinsatzes ab- und das qualitative Niveau zentraler Datenverarbeitungsverfahren auszubauen. Dafür stehen Planungen und Entwicklungen, die auf einen verstärkten Übergang von einer magnetbandorientierten Datenverarbeitung zu Datenbanksystemen oder von monatlichen zu täglichen Stapelverarbeitungsprozessen zielen.

Dazu zählt auch der Ausbau von Informationssystemen mit direktem, über Bildschirmterminals realisiertem Zugriff z.B. auf die Steuerkonten, die Grunddaten der Steuerpflichtigen oder die Vorgänge bei der Kraftfahrzeugbesteuerung.

- Neben einer bereits in den letzten Jahren begonnenen Verlagerung von Kommunikationsrechnern und Datenbanksystemen in die Finanzämter soll es in Zukunft zunehmend um den Aufbau von Local-area-networks gehen. Damit sollen die finanzamtsintern eingesetzten Systeme, wie etwa Personalcomputer, untereinander, aber auch mit den zentralen Systemen im Rechenzentrum verbunden werden.
- Mit dem Einzug von Hardware in die Finanzämter werden auch einige zwischenzeitlich ausgelagerte Teilaufgaben wieder in die unteren Steuerbehörden zurückverlagert und damit in die dortigen personellen Bearbeitungsprozesse reintegriert. Bei völlig neu entwickelten Technik-anwendungen sollen sie künftig auch gar nicht erst ausgelagert werden. Mit dem Einsatz von Personalcomputern soll die Entwicklung von Programmen und Verfahren verbunden werden, die eine arbeitsplatznahe, computergesteuerte oder -unterstützte Sachbearbeitung für beinahe alle Veranlagungssteuern möglich machen sollen. Dabei sollen auch solche Steuerarten und Aufgaben, wie die Grunderwerb-, die Körperschaftsteuer oder die sogenannte einheitliche und gesonderte Feststellung von Einkünften, die bisher wegen ihrer Kompliziertheit oder wegen vergleichsweise geringer Fallzahlen am Rande von Automationsüberlegungen gestanden hatten, nunmehr einbezogen werden.
- Über Projekte, wie etwa die DV-Unterstützung des Aktenplanes oder die Erschließung bisher schon in den DV-Verfahren produzierter Informationen für die Unterstützung von Managementfunktionen, soll das Anwendungsspektrum informationstechnischer Systeme daneben auch funktional deutlich erweitert werden.

Welche Folgen die gerade beschriebenen Entwicklungen und Innovationsabsichten der Steuerverwaltung tatsächlich für die Finanzämter, vielleicht auch für die anderen Steuerbehörden, haben werden, ist keineswegs deutlich absehbar. Was hiervon tatsächlich, in welcher Form und verbunden mit welchen anderen Innovationen in den Behörden realisiert wird, ist durchaus offen. Erkennbar ist allein, daß neben neuen Techniken und modernen informationstechnischen Verfahren, die in traditionelle Orientierungen des Technikeinsatzes eingebunden sind, auch qualitativ neue Anwendungsbereiche und veränderte Einsatzkonzepte zum Vorschein kommen.

ANMERKUNGEN zu Kapitel 5

1. Zum konkreten Ablauf der einzelnen Prozesse und zu den Arbeitsvorgängen im Finanzamt s. z.B. Brinckmann u.a. 1981: 28 f; Püschel 1981: 122 f; Körber 1976, Grunow/Hegner/Kaufmann 1978
2. Im Bereich der Betriebsprüfung liegen die Dinge z.T. etwas anders. Hier werden einige Aufgaben von den Oberfinanzdirektionen gleichsam erstinstanzlich wahrgenommen.
3. Dies ist im einzelnen in den Ländern z.T. unterschiedlich geregelt.
4. Gerade die Organisation der Finanzämter ist in Verbindung mit dem Einsatz neuer informationstechnischer Verfahren in den 70er Jahren zunächst erheblich verändert, zu Beginn der 80er Jahre in vielem dann aber wieder auf den Zustand der 60er Jahre zurückgeführt worden. Um mit der Beschreibung der zentralen Strukturelemente der Behördenorganisation auch den Ausgangspunkt für die Ende der 60er Jahre einsetzenden Veränderungsprozesse zu erfassen, wird die Organisation der Finanzämter zunächst so beschrieben, wie sie bis Ende der 60er Jahre bestanden hat.
5. Die internen Differenzierungsmuster in den Finanzämtern fallen in den einzelnen Bundesländern z.T. recht unterschiedlich aus (s. Blaubuch 1977: 19 ff; z.B. für Hessen: Brinckmann u.a. 1981: 22 ff; Körber 1976: 52 ff; für Niedersachsen: Elsen 1979; für Bayern: May 1979).
6. Genaue Zahlen über den Personalbestand, also die Ist-Besetzung aller Finanzämter in der Bundesrepublik, sind für die Zeit nach 1975 nicht erhältlich. Die im von der Finanzverwaltung herausgegebenen "Blaubuch: Zur Lage der Steuerverwaltung" aufgeführten detaillierten Daten sind wegen des großen Verwaltungsaufwandes, wie es von offizieller Seite heißt, nicht über 1975 hinaus fortgeschrieben worden (vgl. Blaubuch 1977).
7. Der hier verwandte Begriff des Beteiligten hat nichts mit dem im Steuerrecht üblichen Begriff gemein (vgl. § 78 AO 1977); Beteiligte meint hier nichts anderes als die Interaktionspartner der Finanzämter in ihrer Umwelt.
8. In die gleiche Kategorie fallen alle Steuerpflichtigen, von deren Einkünften Steuern nach dem Quellenabzugsverfahren vereinnahmt werden. Dies ist z.B. auch bei einigen Arten von Kapitalerträgen der Fall.
9. Nachfolgend werden materielle Steuerrechtsänderungen nur insoweit thematisiert, als sie in einer Beziehung zur Organisation der Steuerverwaltung, zum Besteuerungsverfahren und der technischen Abwicklung stehen.
10. Dem entspricht, daß die ersten Kontrollrechte der Parlamente vor allem den Staatshaushalt betrafen.
11. Die verwaltungsinterne Produktion von Rechtsnormen ist (wie die auf politischer Ebene) bis heute ungebrochen. Nach einer Untersuchung des Landesrechnungshofes NW hatte eine Oberfinanzdirektion allein innerhalb von zwei Jahren, genau zwischen 1973 und 1975, die Zahl ihrer auf die Arbeit der Finanzämter zielenden Rundverfügungen zu aktuellen Rechts- und Verfahrensfragen um etwa 20% von 842 über 942 auf schließlich 990 Verfügungen pro Jahr gesteigert (Feststellungen zur Neuorganisation 1977: 285).
12. Nach 1945 wurden die Steuerbehörden vom Reich wieder überwiegend auf die Länder übertragen, ohne daß dies eine grundlegende Veränderung des äußeren Behördenaufbaus zur Folge hatte.
13. Die in den Tabellen erst ab dem Beginn der 60er Jahre dokumentierte Entwicklung der Fallzahlen und des Arbeitsvolumens in den Finanzämtern weist bei den meisten Positionen eine deutliche Steigerung des Arbeitsanfalls aus. Besonders markant sind die Steigerungen bei der veranlagten Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer, der Kraftfahrzeugsteuer, aber auch bei den Arbeiten im Vollstreckungsbereich. In den Zahlen schlagen sich allerdings auch zahlreiche rechtliche Änderungen nieder. Diese Änderungen können auch eine wesentliche Reduktion des Arbeitsanfalles zur Folge haben. Dies läßt sich deutlich am Beispiel der Zahlen für Anträge auf eine Lohnsteuerermäßigung ablesen, die in der ersten Hälfte der 70er Jahre um etwa 2/3 zurückgegangen sind. Ähnliche Veränderungen zeigen sich etwa auch bei der Ermittlung der Einheitswerte für das betriebliche Vermögen. Neben Arbeitsbereichen mit einer starken Zunahme und einigen wenigen mit einer Abnahme des

- Arbeitsanfall es gibt es auch solche, wie etwa den Bereich der Umsatzbesteuerung, wo sich die Fallzahlen kaum verändert haben (s. Tab. 7: 182 u. Tab. 8: 183).
14. Die Zahl der eingeleiteten Rechtsbehelfe stieg von rund 300.000 im Jahre 1963 bis 1975 um mehr als das dreifache auf ca. 1 Mio. an (s. Möckershoff 1979: 82).
 15. Zu den Entscheidungs-, Planungs- und Implementationsprozessen s. im einzelnen Jungesblut 1986
 16. Die Automatisierung der Festsetzungsverfahren bedeutete nun keineswegs, daß von Anfang an alle Fälle im automatisierten Verfahren bearbeitet wurden. Am Beginn stand zunächst immer nur die Überführung vergleichsweise einfacher bzw. unproblematischer Steuerfälle. Die wirklich komplizierten Fälle wurden z.T. erst in den 70er Jahren in die maschinellen Verfahren integriert (s. Bericht über die Automation 1968: 3 f; Löbich 1981: 116 ff).
 17. Bereits bei den Versuchen mit dem Einsatz von Lochkartenanlagen scheint das vergleichsweise hohe Mechanisierungsniveau der amerikanischen Bundessteuerverwaltung anregend auf die Planungen der bundesdeutschen Steuerbehörden gewirkt zu haben (vgl. Förster 1956). Der frühzeitige und umfangreiche Einsatz technischer Systeme und Verfahren, zunächst von Lochkartenanlagen, dann von EDV-Anlagen, der weitaus größere Umfang an hochstandardisierten Arbeitsprozessen, gegen die sich viele Verfahrensweisen in deutschen Finanzämtern als geradezu "handwerklich" und vorindustriell ausnahmen, und die vergleichsweise geringen Verwaltungskosten, die sich in der Bundessteuerverwaltung der USA auf weniger als 1% des Steueraufkommens beliefen, haben offensichtlich die Phantasie der Organisatoren und DV-Planer in den obersten Steuerbehörden der Bundesrepublik auch für den DV-Einsatz angeregt (s. Förster 1956; Maaß 1961; vgl. auch Pollock 1964: 131 ff). In mehreren Studienreisen hatten sich Beamte aus den Finanzministerien das amerikanische Besteuerungsverfahren und die weiteren Planungen für den Einsatz von DV-Systemen vor Augen führen lassen. Die strukturellen Unterschiede zwischen dem amerikanischen und dem deutschen Besteuerungsverfahren von der Selbstveranlagung der Steuerpflichtigen bis zu den für die konkrete Steuereintreibung wichtigen Differenzen im Scheckwesen setzten einer direkten Übertragung zwar erhebliche Grenzen, schlossen aber eine Vergleichbarkeit und eine gewisse Orientierung an amerikanischen Vorbildern offensichtlich nicht aus.
 18. Zu den "Grundsätze(n) zur Neuorganisation der Finanzämter und zur Neuordnung des Besteuerungsverfahrens" kamen länderspezifische, z.T. bereits vorher erlassene organisatorische Regelungen, wie die "Allgemeine Dienstanweisung für die Festsetzung von Steuern und anderen Abgaben in den Finanzämtern (ALDA-FEST 1972), die in Nordrhein-Westfalen zum 1. Juni 1972 eingeführt worden war, hinzu.
 19. Die Sonderentwicklungen in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein wurden vom Bundesfinanzminister nur widerstrebend akzeptiert. Seine Rahmenkompetenz gab ihm aber keine wesentliche Handhabe, um gegen die separaten Wege der beiden Länder vorzugehen (s. Dritter Bericht über die Automation 1975: 4).
 20. Die Tatsache, daß nicht alle Steuerverwaltungen auf eigene Rechenzentren zurückgreifen konnten, sondern sich z.T. ressortneutraler Datenzentralen bedienen mußten, wurde als problematisch bewertet. Den Belangen der Steuerverwaltungen würde dort, so der Bundesfinanzminister, nicht hinreichend Rechnung getragen, obwohl sie in den Ländern jeweils die größten DV-Anwender seien (s. Dritter Bericht über die Automation 1975: 7).
 21. Das nachfolgend dargestellte Innovationskonzept ist rechtlich vor allem in den GNOFÄ 1976 sowie in den landesspezifischen Regelungen der ALDA-FEST 1972 festgeschrieben worden. Zum Überblick über die organisatorischen und informationstechnischen Elemente der Innovationsmaßnahmen siehe sonst Blaubuch 1977: 46 ff; Koch 1976; Rendels 1976; Püschel 1981; Dritter Bericht über die Automation 1975: 5 ff. Zahlreiche Differenzen zwischen der nachfolgenden Darstellung und dem an anderer Stelle Beschriebenen hängen damit zusammen, daß sich die dortigen Darstellungen auf die Steuerbehörden anderer Länder beziehen, die im einzelnen anders vorgegangen sind, und daß sie unterschiedlich Zeitpunkte der Formulierung und Umsetzung des Konzeptes erfassen. Siehe im einzelnen für Nordrhein-Westfalen: Grunow/Hegner/Kaufmann 1978; Katterbe 1980; für Hessen: Jungesblut 1986; Brinckmann u.a. 1981; Körber 1976; für Berlin: Löbich 1981; für Nieder-

sachsen: Elsen 1979; für Bayern: May 1979; Strassl 1975.

22. Die den Steuerpflichtigen zur Benutzung vorgeschriebenen Formulare waren zwar für die Steuerbehörden DV-gerecht, nicht aber für die Klienten bzw. ihre Vertreter. Die Steuerbehörden bestanden aus verschiedenen, vor allem rechtlichen Gründen auf der einmal gewählten Form der Formulare. Nach Auffassung von Steuerberatern bedeutete dies für sie lange ein wesentliches Hemmnis für den Einsatz von Daten- und Textverarbeitung. Soweit es um unmittelbar auf die Finanzämter ausgerichtete Serviceleistungen der Steuerberater für ihre Mandanten ging, wie etwa im Falle der Erstellung von Steuererklärungen oder der Übermittlung von Steueranmeldungen, hing eine informationstechnische Unterstützung bei den Steuerberatern wesentlich von der jeweiligen Interessenlage der Steuerbehörden ab. Die DATEV, die größte DV-Dienstleistungsorganisation für die steuerberatenden Berufe, bot, um davon unabhängig zu sein, ihren Mitgliedern entsprechend schwerpunktmäßig Programme und DV-Serviceleistungen an, die keine unmittelbare Berührung mit finanzamtlicher Arbeit hatten, wie etwa die Unterstützung von Buchführungsaufgaben oder eine Dokumentation des Steuerrechtes (vgl. Hässel 1979).
23. Ähnlich war auch der Vorschlag, eine Veranlagung der Steuerpflichtigen entsprechend den Angaben in der Steuererklärung vorzunehmen, ein Verfahren, wie es letztlich in der Übernahmestelle praktiziert werden sollte, ebenfalls bereits in den 50er Jahren diskutiert worden (s. Nickel 1956: 63 f).
24. Nicht zuletzt waren sozialwissenschaftliche Untersuchungen zur Automation, zu Arbeitssituationen und zum Verhältnis von Finanzamt und Publikum kritische Begleiter des Umstellungsprozesses (s. Brinckmann u.a. 1981; Körber 1976; Grunow/Hegner/Kaufmann 1978; Löblich 1981).
25. Ein Gewerkschaftsvertreter meinte 1979 in einer Anhörung vor dem Haushalts- und Finanzausschuß des Landtages NW, daß die Misere des Konzeptes in vielen Punkten "ausschließlich (auf) das Karriereverhalten einer Reihe von hierfür verantwortlichen Verwaltungsjuristen" zurückzuführen sei (Stapperferne 1979: 70).
26. Auch für die Steuerverwaltung stellte die Diskussion um die Innovationen insoweit eine ungewohnte Situation dar, als üblicherweise, wenn über Besteuerung diskutiert wird, nur materielles Steuerrecht thematisiert wird. Das war vor der Implementation von GNOFÄ und der integrierten Besteuerungsverfahren so; das sollte auch hinterher, nachdem sich die Wogen geglättet hatten, wieder so sein.
27. Die Bedeutung der Auseinandersetzung läßt sich nicht zuletzt daran ablesen, daß sich auch zahlreiche, sonst eher als seriös geltende Publikationsorgane in vergleichsweise reißerischen Artikeln mit den tatsächlichen oder angeblichen Folgen der Implementation der Innovationsmaßnahmen beschäftigten. So überschrieb beispielsweise "Die Zeit" einen Artikel mit "Klassenkampf im Finanzamt" (Friedemann 1977), die FAZ sah "Dilettantische Computerspezialisten ... bei Finanzämtern und Betrieben ein Chaos veranstalten (Dem Steuerzahler 1981) und die "Wirtschaftswoche" meinte, daß die Steuerverwaltung "mit einem Bündel von Geheimerlassen, verschärften Vorschriften und rigorosen Methoden ... zu einem unkontrollierbaren Geheimapparat" heranwache (Der unheimliche Fiskus 1978).
28. Wenn es eine Gruppe gab, die sich, obwohl grundsätzlich von der Steuerveranlagung betroffen, gleichwohl kaum von allen Maßnahmen tangiert zeigte, dann waren es die Großunternehmen. Versehen mit eigenen Steuerabteilungen, konnten sie sich am schnellsten mit den Veränderungen arrangieren. Irgendein Betriebsprüfer war überdies ständig als ein möglicher Ansprechpartner im Unternehmen. Bei einer so auch bislang schon ständigen Präsenz der Betriebsprüfung konnte eine Verstärkung der Außenprüfung ebenfalls kaum beeindruckend (s. Kommer 1979: 93).
29. Auch von Seiten des Hauptpersonalrates war Mitte der 70er Jahre in erster Linie dem Reorganisationskonzept, den GNOFÄ, die Zustimmung verweigert worden. Er opponierte hingegen nicht grundsätzlich gegen einen umfangreichen Einsatz der Datenverarbeitung und hat so auch dem "Gesamterhebungsverfahren", also dem DV-Konzept für die Finanzkasse, zugestimmt (vgl. Rechenzentrum 1984: 63).

30. Die Innovatoren wurden nicht zuletzt wegen dieser Fehler bisweilen mit Dilettanten auf eine Stufe gestellt. In einem Bericht der FAZ über die EDV-Verfahren in den hessischen Finanzkassen heißt es z.B.: Die Ergebnisse "lassen sehr bezweifeln, daß sich die Programm-
autoren über die Bedürfnisse und Interessen der Steuerzahler zum einen und die praktische Arbeit in den Finanzämtern zum anderen im Klaren waren. In Grenzsituationen offenbart dieses Verfahren, daß seine Urheber nicht einmal die seit Jahrhunderten unverändert bis heute geltenden Normen der buchhalterisch verständlichen Mitteilung kennen" (Dem Steuerzahler 1981: 10).
31. Auch für Klienten bzw. Interessenvertreter aus Unternehmen und steuerberatenden Berufen schien es bisweilen kaum verständlich zu sein, daß man Sachbearbeitern und Mitarbeitern in solchem Umfang die Kontrolle über den Arbeitsprozeß und die relevanten Informationen entzogen hatte. Selbst beim Einsatz zentraler Datenverarbeitungsverfahren und Großcomputer gäbe es, so ein Kritiker der Industrie- und Handelskammer, andere Möglichkeiten, wie zahlreiche Anwendungen für die steuerberatenden Berufe und in vielen Betrieben der Wirtschaft zeigten (s. Kommer 1979: 97).
32. Aus einem verwaltungsinternen Papier zitiert nach Kommer 1979: 95
33. Daß sich gerade auch Steuerberater auf Orientierungsprobleme beriefen, die, so der Leiter eines Finanzamtes, "tagaus, tagein in einem Finanzamt aus- und ein(gehen)", wurde bei aller Einhelligkeit, die die Kritiker sonst zeigten, doch z. T. mit einer gewissen Verwunderung notiert (s. Söhnngen 1979: 11; Möckershoff 1979).
34. In der Perspektive eines der maßgeblichen Promotoren des gesamten Innovationskonzeptes war dieses Problem erstaunlich einfach zu lösen: "Die endgültige Überprüfung in einem 2- oder 3-Jahresturnus wird zur Folge haben, daß sich Nachzahlungen oder Erstattungen für mehrere Veranlagungszeiträume kumulieren. Den Steuerpflichtigen wird daher zu raten sein, sich hierauf finanziell rechtzeitig einzurichten" (Koch 1976: 17).
35. Die Position der Rechnungshöfe, die ursprünglich wesentlich zur Initiierung der Innovationen beigetragen hatten, war geteilt. Während sich etwa der Bundesrechnungshof bei aller Kritik im einzelnen nachhaltig hinter das ganze Konzept gestellt hatte, zählten die nordrhein-westfälischen Rechnungsprüfer zu den schärfsten Kritikern der Maßnahmen (s. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1975; Feststellungen zur Neuorganisation 1977).
36. Es kann allerdings als bemerkenswert gelten, daß der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen gerade an der Effizienzorientierung des Konzeptes Zweifel angemeldet hatte. Er bemängelte insbesondere, daß im vorhinein keine Wirtschaftlichkeitsprüfung oder Kosten-Nutzen-Analyse gemacht worden sei. Darin wurde ein Verstoß gegen § 7 Landeshaushaltsordnung gesehen. Er kritisierte ebenfalls eine fehlende begleitende Erfolgskontrolle (s. Feststellungen zur Neuorganisation 1977: 282). In einer direkten Stellungnahme verwies der Finanzminister darauf, daß die realisierten Innovationen keine kostenverursachende Investition darstellen würden, auf die die vom Rechnungshof angesprochenen Bestimmungen der Haushaltsordnung demnach nicht anzuwenden seien; "die GNOFÄ bezweck(t)en, die **vorhandenen** Ressourcen besser zu nutzen." Er hielt auch den Vorwurf einer fehlenden begleitenden Erfolgskontrolle nicht für stichhaltig, da die Steuerbehörden gerade für eine Erfolgskontrolle weit über das bisher gewohnte Maß hinaus statistisches Material über die Arbeit der Finanzämter erhöhen (Neuorganisation der Finanzämter 1977: 378).
37. Ähnlich wurden die in den einzelnen Ländern erlassenen detaillierteren Regelungen neu gefaßt. So galt in Nordrhein-Westfalen ab dem 1. Dezember 1980 eine neue "Allgemeine Dienstanweisung für die Festsetzung von Steuern und anderen Abgaben in den Finanzämtern (ALDA-FEST 1980).
38. Inwieweit die Innovationen in den Steuerbehörden gemessen an weiteren Zielen und Anforderungen wie einer "Klientel-", einer "Mitarbeiter-" oder "Politikgerechtigkeit", wie sie etwa in den Untersuchungen von Brinckmann u.a.(1981: 86) oder von Grunow/Hegner/Kaufmann (1978) formuliert worden sind, kritisch zu beurteilen sind, soll hier außer Betracht bleiben. Es geht an dieser Stelle nur um die Ziele und Probleme, die von den zentralen Initiatoren und Promotoren der Innovationen selbst benannt worden sind.

39. So war beispielsweise die Steuerverwaltung Nordrhein-Westfalens in der Lage, etwa zwei bis drei Wochen nach der Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Investitions-hilfeabgabe durch das Bundesverfassungsgericht im November 1984 die notwendig gewordenen Rückzahlungen an die Steuerpflichtigen durchzuführen.
40. 40 % der Fehler wurden dagegen dem Verhalten der Steuerpflichtigen und ihrer Berater, 20% unterschiedlichen Rechtsauffassungen zwischen Finanzamt und seiner Klientel zuge-rechnet. Gut 10% entfielen auf sonstige Gründe.
41. Es gibt nur wenige Themen, die zwischen den Akteuren in Politik und Verwaltung so umstritten sind, wie die Ursachenzurechnung für die Normierungsflut und ein immer komplizierter werdendes Steuerrecht. Insbesondere die Schuldzuweisungen werden hin und her geschoben. Als z.B. von Seiten des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen im Zusammenhang mit der Stellungnahme zu den Innovationsmaßnahmen der 70er Jahre auch auf die Vielzahl der Verordnungen und Anweisungen der übergeordneten Steuerbehörden verwiesen wurde, war der Finanzminister schnell dabei, auf den Gesetzgeber, also die Parlamente zu verweisen; als Landesminister natürlich nicht auf das Landesparlament, sondern auf den Bundestag; Steuergesetze sind in erster Linie Bundesgesetze. Auf politi-scher Ebene werden wiederum die vielen Interessen und die komplizierten tatsächlichen Verhältnisse dafür verantwortlich gemacht, daß das Steuerrecht so ist, wie es ist (vgl. Feststellungen zur Neuorganisation 1977: 285; Neuorganisation der Finanzämter 1977: 378).
42. Bereits in den 70er Jahren hatten sich zahlreiche Sachbearbeiter im Innen- und Außen-dienst bereits einmal als Technikpromotoren betätigt, als sie die ersten elektronischen Taschenrechner, deren flächendeckende Beschaffung die Steuerbehörden sich nicht glaubten leisten zu können, auf eigene Kosten in die Arbeit der Finanzämter einführten. Als Kuriosum am Rande: Zahlreiche Sachbearbeiter sind damals von ihren Kollegen im Finanz-amt abschlägig beschieden worden, als sie versuchten, die Anschaffungskosten für die Taschenrechner als Werbungskosten im Rahmen der Einkommensteuer geltend zu machen. Da der Dienstherr, hier also die Steuerverwaltung, für die tatsächlich notwendige Ausstat-tung mit Arbeitsmitteln Sorge, seien, so die Begründung, die geltend gemachten Ausgaben keine beruflich bedingten Kosten.

6 SOZIALE BEDINGUNGEN DER EINFÜHRUNG UND NUTZUNG MODERNER INFORMATIONSTECHNIKEN IN DREI BEHÖRDEN: SYSTEMATISIERUNG UND VERGLEICH DER BEFUNDE

Steuerverwaltung, Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaft scheinen jeweils unterschiedlichen Epochen bzw. Welten behördlichen Umgangs mit Informationen und behördlicher Informationsproduktion zu entspringen: Hier die von automatisierten Prozessen wesentlich geprägte Dienstleistungsorganisation in Gestalt der Finanzämter, dort eine mittlerweile beinahe (über)lebensnotwendig auf die Unterstützung computerisierter Informationssysteme angewiesene und von technisierten Informationskanälen durchzogene Verwaltung, die Kriminalpolizei, und daneben die Staatsanwaltschaft als eine vergleichsweise "handwerklichen" Formen der Produktion von Schriftsätzen verpflichtete und vor allem Aktenberge umwälzende und verwaltende Behörde. Auch wenn diese Kennzeichnung überspitzt erscheint: Die drei untersuchten Behörden stehen allemal für sehr unterschiedliche strukturelle soziale Bedingungen und Formen der Einführung und Realisation informationstechnischer Innovationen. Sie stehen ebenso für deutlich voneinander abweichende behördliche Strategien, mit Herausforderungen und Problemen, denen sie sich gegenübersehen, umzugehen.

Die in den monographischen Darstellungen festgehaltenen reichhaltigen empirischen Befunde bedürfen einer vergleichenden Betrachtung und Systematisierung. Drei Gesichtspunkte sollen dabei im Vordergrund stehen:

(1) Diese Arbeit ist davon ausgegangen, innovatives Verhalten von Organisationen als eine Form respektive als einen Versuch der Lösung spezifischer Probleme zu begreifen. Es soll deshalb zunächst vergleichend betrachtet werden, was für die Behörden zum Problem und damit zum Gegenstand von Problemlösungsversuchen geworden ist. Weiterhin wird es darum gehen, die sozialen Bedingungen und Einflüsse zu systematisieren, die die behördliche Aufmerksamkeit für bestimmte Probleme und die Notwendigkeit ihrer Lösung wesentlich geprägt haben (Kap. 6.2: 249).

(2) Die Einführung moderner Informationstechniken hängt wesentlich davon ab, welche von den gegebenen strukturellen Bedingungen für den behördlichen Umgang mit Informationen umrissenen Anwendungsmöglichkeiten hierfür in einer Verwaltung bestehen, welche problem- und situationsbedingte Notwendigkeit und welche behördlichen Präferenzen für ihren

Einsatz existieren und inwieweit dieser durchsetzbar ist. Die hierfür in den untersuchten Behörden jeweils bedeutsamen Bestimmungsgründe und Einflußfaktoren miteinander zu vergleichen und zu systematisieren, bildet einen weiteren Schwerpunkt der anschließenden Diskussion (Kap. 6.3: 267).

(3) Die Realisierung informationstechnischer Innovationen wie auch ihr Umfang müssen im Gesamtzusammenhang der Art und des Typs behördlicher Problembearbeitung und generellen innovativen Verhaltens der jeweiligen Verwaltungen betrachtet werden. Das abschließende Kapitel versucht gleichsam resumierend die zu beobachtende Nutzung moderner Informationstechniken in einen solchen spezifischen behördlichen Gesamtrahmen zu stellen (Kap. 6.4: 298).

Beginnen soll die vergleichende und systematisierende Betrachtung der Einführung und Nutzung moderner Informationstechniken jedoch mit einer Zusammenfassung. Einige wesentliche Merkmale und Kennzeichen des Einsatzes moderner Informationstechniken in den drei untersuchten Behörden sollen wie auch die zentralen - begleitenden wie konkurrierenden - anderen Formen behördlichen Wandels noch einmal knapp skizziert und in ihren wesentlichen Grundzügen charakterisiert werden.

6.1 Einführung und Einsatz moderner Informationstechniken und andere Formen behördlichen Wandels

Alle drei in dieser Arbeit untersuchten Behörden greifen in irgendeiner Form auf moderne Informationstechniken zurück. Sie haben ihr Erscheinungsbild darüber hinaus in den letzten dreißig Jahren z.T. deutlich, wenn auch im einzelnen in sehr unterschiedlicher Weise verändert. Im Falle der Staatsanwaltschaften bleibt allerdings nicht nur der Einsatz moderner Informationstechniken sehr begrenzt; auch der sonstige Wandel beschränkt sich auf die allerdings z.T. recht ausgeprägte Veränderung verhältnismäßig weniger voneinander unterscheidbarer Dimensionen. Demgegenüber sind nicht nur die Veränderungen in den beiden anderen Behörden insgesamt vielfältiger und komplexer, sondern ist auch das Spektrum der Anwendung moderner Informationstechniken sehr viel umfangreicher.

Die Steuerbehörden haben bereits verhältnismäßig frühzeitig in größerem Umfang mit dem Einsatz moderner Informationstechniken experimentiert. Den in der ersten Hälfte der 50er Jahre beginnenden und breit angelegten Versuchen mit Lochkartenanlagen folgten am Ende des gleichen und im Laufe des folgenden Jahrzehnts umfangreiche Versuche und erste routinemäßige Anwendungen von großen und zentralisiert betriebenen DV-

Systemen wie auch, parallel dazu, kleinförmiger und arbeitsplatznah eingesetzter Buchungsautomaten. Nachdem sich in den 70er Jahren die weitere und zügig betriebene Einführung neuer informationstechnischer Verfahren dann beinahe ausschließlich auf zentrale Groß-Systeme und von den Bearbeitungsprozessen in den Finanzämtern weitgehend abgetrennte technische Verfahren konzentrierte, werden seit dem Beginn der 80er Jahre auch die eingesetzten bzw. zur Anwendung ins Auge gefaßten informationstechnischen Systeme und Verfahren wieder vielfältiger. Diese Entwicklung korrespondiert mit einem immer breiter und umfassender werdenden technischen Angebot.

Abgesehen von einem eher unbedeutenden und peripher bleibenden Einsatz von Lochkartenanlagen bei der Kriminalpolizei nimmt die eigentliche Anwendung moderner Informationstechniken hier wie auch in der Staatsanwaltschaft ihren Ausgang erst in der zweiten Hälfte der 60er Jahre mit dem Aufbau zentraler Datenbanken. Während bei der Kriminalpolizei in der Folge eine sehr forcierte Entwicklung und immer breiter werdende Anwendung zentraler Informationssysteme sowie von Informations- und Datennetzen zur Gewährleistung eines zeitnahen Informationsflusses zu verzeichnen ist, bleibt der Einsatz moderner Informationstechniken jeglicher Art bei den Staatsanwaltschaften lange auf sehr wenige Anwendungen begrenzt. Erst zu Beginn der 80er Jahre beginnt sich die Techniknutzung in diesem Behördenzweig etwas zu beschleunigen und an Breite zu gewinnen. Wie bei den Steuerbehörden werden auch bei der Kriminalpolizei und bei den Staatsanwaltschaften unabhängig vom Umfang des Technikeinsatzes seit dem Beginn der 80er Jahre das Spektrum der eingesetzten wie auch der erst für die Zukunft ins Auge gefaßten Informationstechniken, die Arten, personelle und maschinelle Informationsverarbeitung miteinander zu verbinden, sowie der Anwendungs- und Nutzungsformen insgesamt zunehmend vielfältiger.

Der Einsatz moderner Informationstechniken konzentriert sich in den Verwaltungen jeweils auf bestimmte Bereiche und Funktionen innerhalb des behördlichen Aufgabenspektrums und ist auch hinsichtlich des Umfangs und der "Modernität" der angewandten Verfahren sehr selektiv. Die Selektivität ist bei den wenigen und zudem meist nur in einzelnen Behörden oder Ländern eingeführten DV-Verfahren in den Staatsanwaltschaften, wie der automatisierten Erledigung von Geldstrafenvollstreckung und Verfahrenskosteneinzug, der Geschäftsstellenautomation oder dem DV-gestützten zentralen Strafregister ganz offensichtlich. Ähnliche Selektivitäten und zeigen sich bei näherem Hinsehen aber auch bei der sehr viel umfangreicheren Nutzung moderner Informationstechniken in den beiden anderen untersuchten Behörden.

So gibt es einige große Arbeitsbereiche in den Finanzämtern, wie etwa die Außen- und Betriebsprüfung oder die Bearbeitung von Spar- und Wohnungsbauprämien als der vielleicht umfangreichsten sogenannten Fremdaufgabe, die bislang nur am Rande vom DV-Einsatz berührt sind. Andere behördliche Aufgabenfelder, wie z.B. die Einheitsbewertung oder in vielen Fällen auch die Kraftfahrzeugbesteuerung, werden zwar maschinell unterstützt, müssen hierbei aber mit vergleichsweise "veralteten", wenig zeitnahen und für die Sachbearbeitung relativ unkomfortablen Verfahren auskommen. Auch bei den kundenbezogenen Serviceleistungen wird in sehr unterschiedlichem Umfang von automatisierten Verfahren Gebrauch gemacht. Erhalten z.B. die zur Abgabe von Steuererklärungen verpflichteten Klienten im Veranlagungsbereich programmgesteuert die dafür erforderlichen Formulare regelmäßig zugesandt, müssen sich die Klienten, die einen Lohnsteuerjahresausgleich beantragen wollen, die dafür notwendigen Unterlagen selbst besorgen.

Der Schwerpunkt des Einsatzes computerunterstützter Verfahren in den Steuerbehörden liegt im Bereich der eigentlichen Steuerfestsetzung und hier bei einigen großen Veranlagungssteuern, wie der Umsatz-, der Einkommen- oder der Vermögensteuer, sowie bei der Bearbeitung des Lohnsteuerjahresausgleichs. Andere, wie etwa die Körperschaft- oder die Erbschaft- und Schenkungsteuer, werden bislang ausschließlich in personeller Bearbeitung festgesetzt bzw. erst im Zuge des Einsatzes von Personalcomputern Gegenstand DV-gestützter Prozesse. Von großer und in den letzten Jahren zunehmender Bedeutung ist daneben der Einsatz von DV-Verfahren zur Unterstützung der Abwicklung von Buchungsprozessen und finanziellen Transfers in den Finanzkassen - ein Aufgabenbereich, der beim Einsatz des Lochkartenverfahrens in den Finanzämtern ursprünglich den Ausgangspunkt für die Nutzung technisierter Prozesse darstellte. Auffallend ist schließlich auch die umfangreiche informationstechnische Unterstützung des Informationsaustausches mit bestimmten Interaktionspartnern in der Umwelt, wie z.B. den Kammern oder den Kreditinstituten.

Auch bei der Kriminalpolizei konzentriert sich der Einsatz informationstechnischer Systeme auf bestimmte Anwendungsfelder und Arbeitsbereiche, während andere eher am Rande liegen oder auch ganz ausgespart bleiben. Im Rahmen der DV-gestützten Führung der polizeilichen Kriminalstatistik oder des kriminalpolizeilichen Meldedienstes werden zwar zunächst alle bekanntgewordenen Straftaten zum Gegenstand des Einsatzes der Datenverarbeitung. Hierbei geht es aber in erster Linie um eine bloße Verwaltung der Daten. Die wichtigsten und anspruchsvollsten DV-Anwendungen dienen demgegenüber in erster Linie der Unterstützung kriminalpolizeilicher Arbeit im Rahmen der Aufklärung und Verfolgung schwerer

Straftaten. Aber auch innerhalb dieses bereits eingeschränkten Bereichs sind es wiederum spezifische Deliktfelder, für die in besonders hohem Maße DV-Verfahren eingesetzt werden. Während der Technikeinsatz bisher nur am Rande etwa mit der Verfolgung von Fällen schwerer Wirtschafts- oder Umweltkriminalität zu tun hat, um nur einmal zwei Bereiche herauszugreifen, beansprucht die Verfolgung von Delikten aus den Bereichen Staatsschutz oder Terrorismus einen weit überproportional großen Anteil an den entwickelten und eingesetzten Datenverarbeitungsverfahren und Informationssystemen. Ähnlich selektiv gestaltet sich die informationstechnisch unterstützte Vernetzung mit der kriminalpolizeilichen behördlichen Umwelt. Während eine Verbindung insbesondere mit den anderen Sicherheitsbehörden, wie den Nachrichtendiensten oder der Zollfahndung, (zumindest zeitweise) realisiert und auch ein unmittelbarer informationstechnisch unterstützter Zugriff z.B. auf die Datenbestände der kommunalen Meldeämter oder das Verkehrszentralregister ermöglicht wurde, besteht keine vergleichbare Verbindung etwa zur Staatsanwaltschaft, obwohl diese den zentralen behördlichen Kooperationspartner im Rahmen der Strafverfolgung darstellt.

Hinsichtlich der Anwendungsformen stand bei den Steuerbehörden, nachdem die Versuche mit Buchungsautomaten in den Finanzkassen beendet bzw. abgebrochen worden waren, die Automation von Assistenz- und Sachbearbeitungsfunktionen lange ganz im Vordergrund der Aufmerksamkeit. Der Einsatz von Informationstechniken zeigte sich vor allem daran orientiert, möglichst umfassende Prozesse der Informationsverarbeitung integriert und zusammenhängend wie einen Fließprozeß zu automatisieren. Auch Ansätze einer computergesteuerten Sachbearbeitung, wie sie in den 70er Jahren im Rahmen der Veranlagungssachbearbeitung konzipiert und realisiert wurden, standen ganz im Zeichen einer Einbindung in automatisierte Abläufe. Andere Nutzungsformen moderner Informationstechniken waren daneben nur von untergeordneter Bedeutung. Der Aufbau und die Nutzung von Informationssystemen ist zwar in den 70er Jahren, etwa für den Bereich der Betriebsprüfung, für Führungsfunktionen oder für die Dokumentation rechtlicher Regelungen, ins Auge gefaßt worden. Er wurde letztlich aber doch nicht realisiert. Seit dem Beginn des zweiten Drittels der 80er Jahre scheint die Konzentration auf die Automation von Abläufen aber ihre überragende Bedeutung zu verlieren. Es wird erkennbar, daß daneben vor dem Hintergrund der Verfügbarkeit und einer zunehmenden Marktgängigkeit hochleistungsfähiger Mikrocomputer und Kommunikationsnetze nicht unmittelbar in automatisierte Abläufe integrierte Formen computerunterstützter bzw. -gesteuerter Sachbearbeitung wie auch eine informationstechnische Unterstützung behördlicher Informationsflüsse und

Kommunikationsprozesse als Anwendungsformen eine größere Relevanz erlangen.

Im Mittelpunkt kriminalpolizeilichen Einsatzes der Datenverarbeitung hat im Unterschied zu den Steuerbehörden nicht die Automation, sondern der Aufbau von Datenbanken und Informationssystemen gestanden. Ging es zunächst lediglich um die Verwaltung und Auswertung der gesammelten Daten, kam später auch die Gewinnung neuer Informationen hinzu. Die kriminalpolizeilichen Informationssysteme bilden zunehmend eine Art informationeller Infrastruktur bzw. ein Hintergrundsystem, das die behördliche Aufgabenerledigung unterstützen soll. Der Aufbau von Informationssystemen ist dabei von Anfang an von der Entwicklung und dem Einsatz von Formen einer informationstechnischen Unterstützung behördlicher Datenflüsse und Kommunikationsprozesse begleitet worden. Auch im Falle der Kriminalpolizei werden am Beginn der 80er Jahre insoweit zentrale Veränderungen erkennbar, als versucht wird, mit neuen informationstechnischen Mitteln die bislang relativ isolierten Bereiche der Verwaltung und Auswertung standardisierter Informationen einerseits und der Bearbeitung von Vorgängen und Klartextinformationen andererseits im Rahmen einer computerunterstützter Sachbearbeitung zu integrieren.

Bei dem vergleichsweise beschränkten und hinsichtlich der Behörden weitgehend nicht flächendeckenden Einsatz moderner Informationstechniken in den Staatsanwaltschaften geht es sowohl um die Automation von Erledigungsprozessen, wie etwa im Falle der Verfahren zur Kostenberechnung oder der Geldstrafenvollstreckung, als auch um die Realisierung der Nutzungsform Informationssysteme, wofür vor allem der Aufbau des Bundeszentralregisters steht. Anwendungen, wie sie insbesondere in der seit dem Beginn der 80er Jahre in einzelnen Behörden realisierten Geschäftsstellenautomation zum Ausdruck kommen, sind direkt als vorgangsbegleitende Formen computerunterstützter Bearbeitung realisiert worden.

Der Einsatz informationstechnischer Systeme stellt sich anfangs als die maschinelle Unterstützung oder Übernahme einzelner behördlicher Funktionen oder Teilaufgaben dar, die in erster Linie auch dem Bereich der Assistenz- oder Hilfsfunktionen zuzurechnen sind. Technikeinsatz wird überdies zunächst punktuell oder insular konzipiert und entwickelt. Die einzelnen Anwendungen stehen kaum miteinander in Verbindung. Das gilt etwa im Falle der Steuerbehörden für die anfänglich technisierten Verfahren im Bereich der Festsetzung einzelner Steuern oder der Abwicklung von Buchungen und finanziellen Transaktionen; das gilt ähnlich für die Kriminalpolizei bei der anfänglichen Realisierung der DV-unterstützten Erstellung der Kriminalstatistik und der maschinellen Verwaltung anderer Datenbestände.

An solchen, eher insularen Einsatzformen hat sich in den Staatsanwaltschaften im Rahmen eines insgesamt eng begrenzt bleibenden Technikeinsatzes bis heute kaum etwas geändert. Das Zentralregister, die Geschäftsstellenautomation oder die DV-technische Unterstützung von Kostenberechnung und Geldstrafenvollstreckung sind weitgehend voneinander unabhängige und unverbundene Anwendungen. Im Falle der Finanzämter wie auch bei der Kriminalpolizei wird hingegen deutlich, daß die ursprünglich punktuell ansetzenden Anwendungen zunehmend zusammenwachsen.

Die Steuerbehörden haben einen wichtigen Grundstein hierfür bereits zu Beginn der 60er Jahre mit der Konzeption des "integrierten, automatisierten Besteuerungsverfahrens" gelegt, das den Mittelpunkt zahlreicher miteinander verknüpfter weiterer automatisierter Abläufe bildet. Die Kriminalpolizei hat in den 70er Jahren begonnen, ihre DV-mäßig geführten Datenbestände und Informationssysteme miteinander zu verknüpfen, wobei sich allerdings die behördlichen Vorstellungen von einer Vernetzung aus verschiedenen Gründen nicht vollständig realisieren ließen. Gleichwohl bilden hier wie bei den Steuerbehörden die maschinell erledigten wie unterstützten Verarbeitungsprozesse bzw. die DV-mäßig geführten Informationsbestände ein immer stärker verflochtenes Netz, das nach Art eines Nervensystems weite Bereiche, Funktionen und Aufgabenfelder der Behörden miteinander verbindet.

Parallel mit der Entwicklung von einem eher punktuell ansetzenden Einsatz moderner Informationstechniken zu umfassenderen und zunehmend mit einander in Verbindung stehenden Anwendungsformen, wie sie bei den Steuerbehörden und der Kriminalpolizei zu beobachten sind, hat sich eine immer enger werdende Verknüpfung mit anderen Formen behördlicher Innovationen vollzogen. Anfänglich stellt sich die Einführung informationstechnischer Verfahren in allen drei Verwaltungen als eine begrenzte und vergleichsweise isoliert und eng auf Technik beschränkte Form innovativen Verhaltens dar. Der Einsatz von moderner Informationstechnik stand in erster Linie unter dem Zeichen, einzelne behördliche Verfahren ohne allzu große strukturelle Veränderungen in begrenztem Umfang zu innovieren, nicht aber, ihnen eine völlig neue Qualität zu verleihen. Die Technisierung setzt vor allem bei einer direkten Substitution bisher personell erledigter Informationsverarbeitungsprozesse durch informationstechnische Verfahren an.

Der bei Kriminalpolizei und Steuerbehörden im Laufe der Zeit immer umfassender werdende Einsatz moderner Informationstechniken zeigt sich in der Folge jedoch zunehmend eingewoben in ein Bündel zumindest z.T. aufeinander abgestimmter und sich ergänzender innovativer Veränderungen arbeitsmethodischer, verfahrensrechtlicher, organisatorischer und perso-

neller Art. Der Einsatz moderner Informationstechniken basiert dabei immer weniger auf einer unmittelbaren Substitution bestehender, bis dahin personell erledigter Prozesse und tangiert in zunehmendem Maße die eigentliche behördliche Aufgabenerledigung.

Diese Entwicklung von primär technisch orientierten und auf Substitution zielenden Veränderungen zu einem umfassenderen qualitativen Wandel der Behörden, insbesondere auch die Verknüpfung mit behördlichen Leistungs- und Zielinnovationen ist bei der Kriminalpolizei sicherlich am ausgeprägtesten zu beobachten. Es ist ganz offensichtlich, daß der Aufbau informationstechnischer Systeme hier Teil eines umfangreichen Umbaus der gesamten Behördenstruktur und einer Veränderung der Zielrichtung kriminalpolizeilichen Handelns, etwa in Richtung auf ein Präventionskonzept, ist. Auch die Entwicklung neuer Handlungsformen und behördlicher Leistungen, wie sie z.B. bei den sogenannten "operativen Tätigkeiten" sichtbar werden, sowie einer personellen Expansion insbesondere der oberen Behörden zeigt sich eng mit einem immer weitergehenden Einsatz moderner Informationstechniken verknüpft.

In ähnlicher Weise ist auch die zunehmende Entwicklung und Implementation automatisierter Datenverarbeitungsverfahren in der Steuerverwaltung eingewoben in ein Bündel verschiedener Formen innovativen Verhaltens. Dies wird besonders deutlich beim Komplex von Innovationen in den 70er Jahren, wo die Einführung moderner Informationstechniken eng mit einer Reorganisation vor allem des Veranlagungsbereiches in den Finanzämtern, einer neuen Aufgabenverteilung zwischen Assistenzkräften, Sachbearbeitern und der Leitungsebene, einer Veränderung zentraler Elemente der Besteuerungsverfahren sowie dem Versuch einer Verlagerung des Schwergewichtes personellen Einsatzes vom Innen- zum Außendienst und einer Intensivierung der vor Ort vorzunehmenden Prüfungsprozesse verbunden war. Es ist hierfür unerheblich, daß diese Veränderungen aus verschiedenen Gründen z.T. nur vorübergehender Natur waren.

Welche dieser Formen innovativen Verhaltens jeweils Mittel und welche Zweck waren, welche also z.B. den Einsatz moderner Informationstechniken ermöglichen sollten, welche einen eigenständigen Stellenwert hatten oder inwieweit etwa die Nutzung von DV-Verfahren lediglich ein Mittel zur Veränderung organisatorischer Strukturen war, kann nur schwer im einzelnen auseinandergehalten werden. Die Gesamtheit behördlicher Innovationen läßt sich kaum anders als ein komplexes Bündel interdependenten und simultaner Änderungen begreifen.

Allein bei den Staatsanwaltschaften sind informationstechnische Innovationen vergleichsweise isolierte und in erster Linie substitutive Veränderungen geblieben, die nur in einem sehr schwach ausgeprägten Zusam-

menhang mit anderen behördlichen Veränderungen stehen. Die Einführung moderner Informationstechniken ist überdies von wesentlich geringerem Stellenwert als diese. Die beginnende und weiter zunehmende Spezialisierung und Professionalisierung in einzelnen Bereichen staatsanwaltschaftlicher Sachbearbeitung oder die verfahrensrechtlichen Veränderungen, um einmal zwei Beispiele herauszugreifen, stehen in kaum einer Beziehung zum Einsatz informationstechnischer Systeme. Auch unabhängig vom Einsatz moderner Informationstechniken sind die qualitativen Veränderungen der Staatsanwaltschaft sehr viel begrenzter als die bei den beiden anderen Behörden sichtbar werdenden Wandlungen. Innovatives Verhalten beschränkt sich hier vor allem auf die quantitative Variation einiger weniger organisatorischer Dimensionen und Handlungsparameter, wobei personelles Wachstum die insgesamt bedeutsamste Rolle spielt.

6.2 Problemfelder, Problemspezifikation, Problemdruck: Zu den Bestimmungsgründen und Anlässen behördlicher Innovationen

Innovatives Verhalten von Behörden im allgemeinen, wie auch die Einführung moderner Informationstechniken im besonderen waren eingangs als Versuche der Problemlösung interpretiert worden. Probleme, mit denen Behörden konfrontiert sind oder mit denen sie sich konfrontiert sehen, sollen durch innovatives Verhalten abgebaut und gegebenenfalls beseitigt werden. Welche Probleme und welcher Problemdruck fungierten als Hintergrund für die beschriebene Veränderung der Behörden, insbesondere für die Einführung und so unterschiedlich ausgesprägte, eben noch einmal knapp skizzierte Nutzung moderner Informationstechniken in den drei Verwaltungszweigen? Die empirischen Befunde hierzu miteinander zu vergleichen und zu systematisieren, wird im Mittelpunkt der nachfolgenden Ausführungen stehen.

Die Aufmerksamkeit gilt hierbei vor dem Horizont des gesetzlichen Auftrags der Behörden zunächst dem Wandel der jeweiligen Umweltgegebenheiten und den daraus erwachsenden generellen Problemen und Anforderungen an die Behörden. Es wird weiter zu diskutieren sein, welche spezifische Fassung diese generellen Probleme als Anlaß und Gegenstand von Problemlösungsversuchen erfahren haben und welcher besondere behördliche Handlungsdruck daraus erwachsen ist. Nicht zuletzt sind die wesentlichen sozialen Bestimmungsgründe zu identifizieren, die für die Problemselektion und die konkrete Höhe des Problemdruckes verantwortlich gemacht werden können.

6.2.1 Veränderungen der Umwelt und behördliche Leistungsdefizite

Steuerbehörden, Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei haben sich jeweils im Rahmen ihres Auftrages in den letzten 30 Jahren zentralen Veränderungen ihrer jeweiligen Umwelten sowie der Anforderungen, die von dieser Seite an die Verwaltung gestellt wurden, gegenübergesehen. Die Situation der drei Behörden zeigt sich von daher zunächst einmal insgesamt - gemessen an den ihnen von den gesetzlichen Bestimmungen abgeforderten Leistungsniveau - von einem vergleichsweise hohen Maß an umweltbedingter Turbulenz und einer wachsenden Komplexität der von der Umwelt maßgeblich beeinflussten behördlichen Handlungsbedingungen geprägt. Den veränderten Anforderungen mit qualitativ wie quantitativ weitgehend unveränderten behördlichen Strukturen und Formen des Handelns nachzukommen, gestaltete sich zunehmend schwieriger. Dies hat sich in zahlreichen Defiziten behördlicher Leistungsfähigkeit und als unzureichend bewerteter Leistungserstellung niedergeschlagen. Zumindest bis zum Ende der 70er Jahre dominierte hierbei ein den Verwaltungsoutput, also die behördliche Leistungserstellung, betreffender Handlungs- und Veränderungsdruck. Demgegenüber ist der aus finanziellen Restriktionen und Engpässen erwachsende, den Ressourcenverbrauch betreffende Rationalisierungsdruck in allen drei Behörden erst seit dem Beginn der 80er Jahre von wirklich großer Bedeutung.¹

Die Behörden sahen sich seit dem Kriegsende einem deutlich gestiegenen Arbeitsvolumen einerseits und einem größer gewordenen Aufgabenumfang andererseits gegenüber. Hinzu kamen zahlreiche qualitative Veränderungen der Anforderungen und Bedingungen, unter denen sie ihrem Auftrag nachzukommen hatten.

Quantitativ hatten alle drei Behörden einen mehr oder weniger kontinuierlich gestiegenen Arbeitsanfall zu bewältigen. Die Entwicklung im Bereich der Kriminalität und der in den Staatsanwaltschaften jeweils anhängigen Zahl an Ermittlungsverfahren wie auch das Wachstum der von den Finanzämtern zu bewältigenden Besteuerungsprozesse weisen diesen Trend deutlich aus. Darin finden vor allem zahlreiche veränderte Umweltverhältnisse, wie z.B. die wirtschaftliche Prosperität der Nachkriegszeit oder eine verminderte Bedeutsamkeit traditioneller sozialer Kontrollmechanismen, ihren Ausdruck. Insbesondere im Falle der Steuerbehörden ist das gewachsene Aufgabenvolumen aber auch darauf zurückzuführen, daß der Verwaltung von politischer Seite zusätzliche Aufgaben übertragen und veränderte Leistungen abgefordert wurden.

Von nicht geringerer Bedeutung waren verschiedene qualitative Veränderungen. So waren die Steuerbehörden mit im Laufe der Zeit immer

komplexer werdenden wirtschaftlichen und damit auch immer komplizierteren steuerrelevanten Verhältnissen konfrontiert. Gewandelt zeigte sich auch das Verhalten der Steuerpflichtigen, die sich zunehmend kritischer mit der Behörde und den hier gefällten bindenden Entscheidungen auseinandersetzten, ihnen zustehende Rechte einforderten und die gegebenenfalls dafür notwendigen Rechtswege beschritten. Die Strafverfolgungsbehörden sahen sich deutlich veränderten Erscheinungsformen von Kriminalität gegenüber. Die Täter und ihr Verhalten, ihre Methoden und ihre konkreten Taten sowie die sozialen Hintergründe hatten sich wesentlich gewandelt.

Ein qualitativer Wandel der Aufgabenanforderungen ergab sich aber auch aus auf rechtlicher Seite liegenden Veränderungen. Hiervon zeigte sich insbesondere die Steuerverwaltung betroffen. Diese hatte eine deutliche Verkomplizierung ihres Normengerüsts, wie sie z.B. in einem Abbau genereller Subsumtionsformeln und einer zunehmenden Spezifizierung und Detaillierung rechtlicher Regelungen zum Ausdruck kommt, zu bewältigen, wobei dies allerdings keineswegs allein auf die Vorgaben der Umwelt zurückzuführen ist, sondern in beträchtlichem Umfang auch von der Verwaltung selbst erzeugt worden ist.

Daß die Steuerverwaltung, die Staatsanwaltschaft wie auch die Kriminalpolizei die Auswirkungen dieser Veränderungen, die die Bedingungen behördlicher Aufgabenerledigung und Auftragserfüllung nachhaltig beeinflusst haben, ohne einen (ausreichenden) qualitativen wie quantitativen Wandel nur in begrenztem Umfang aufzufangen in der Lage waren, läßt sich an zahlreichen Indikatoren ablesen. Diese weisen auf eine unzureichende Erfüllung des gesetzlichen Auftrages der Verwaltungen und wesentliche Defizite des behördlichen Leistungsvermögens hin.

So konstatierten die Steuerbehörden eine seit dem Beginn der 50er Jahre zunehmend geringer werdende Ausschöpfung der Steuerquellen. Diese beruhte einmal auf einer unzureichenden Erfassung und Bewertung der steuerrelevanten wirtschaftlichen Verhältnisse der Steuerpflichtigen wie auch etwa darauf, daß die festgesetzten Steuerbeträge nicht vollständig eingetrieben wurden. Die Zeiträume für die Bearbeitung der Steuerfälle im Innendienst wie die Abstände der Prüfungen im Außendienst verlängerten sich zusehends. Die gestiegene Zahl der Rechtsbehelfe bzw. Widersprüche gegen die Entscheidungen der Finanzämter dokumentiert überdies, daß einerseits die Qualität der Verwaltungsarbeit z.B. hinsichtlich der geforderten Gleichbehandlung der Klienten gesunken respektive die Fehleranfälligkeit gestiegen war; sie dokumentiert außerdem, daß sich andererseits die Anforderungen von seiten der Umwelt an die Steuerbehörden merklich erhöht hatten. Auch der Zeitraum, der behördlicherseits für eine Anpassung des Verwaltungsvollzuges an sich immer schneller wandelnde steuer-

rechtliche Regelungen erforderlich war, entsprach zunehmend weniger den Vorstellungen.

Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaft hatten vor dem Hintergrund kontinuierlich steigender Kriminalitätszahlen eine seit dem Beginn der 50er Jahre ebenso stetig sinkende Aufklärungsquote zu verzeichnen. In zahlreichen Fällen, insbesondere bei minderschweren Delikten, führten und führen beide Behörden gar keine Ermittlungen mehr durch. Kleinkriminalität wurde und wird zunehmend nur noch verfahrensmäßig verwaltet und statistisch erfaßt. Der Erfolg zahlreicher Maßnahmen, etwa im Bereich der Fahndung, zeigte sich zudem durch außerordentlich zeitraubende staatsanwaltschaftsinterne Prozesse gefährdet. Die Staatsanwaltschaften übten und üben die ihnen gesetzlich zugeordnete Funktion der Kontrolle und Steuerung der Ermittlungsverfahren, vor allem auch hinsichtlich der von der Kriminalpolizei diesbezüglich durchgeführten Maßnahmen, oft nur in sehr eingeschränktem und formalem Sinne aus. Umgekehrt wird die Staatsanwaltschaft von der Kriminalpolizei entgegen den Vorschriften der Strafprozeßordnung oft erst dann in den Fall eingeschaltet, wenn die Ermittlungen weitgehend abgeschlossen sind. Insgesamt weist die Kooperation zwischen beiden Behördenzweigen ganz erhebliche Defizite auf.

Gegenüber diesen Veränderungen und den damit zusammenhängenden Leistungsdefiziten der Behörden sind die unmittelbar aus finanziellen Restriktionen erwachsenden Anforderungen an die Verwaltungen lange von eher untergeordneter Bedeutung gewesen. Die bis in die Mitte der 70er Jahre dauernde, nahezu ungebrochene wirtschaftliche Prosperität der Nachkriegszeit hat maßgeblich dazu beigetragen, daß sich die Behörden kaum wirklich bedeutsamen finanziellen Engpässen gegenübersehen. Eine reale Stagnation oder gar ein realer Rückgang der verfügbaren finanziellen Ressourcen mußten nicht verkraftet werden. Insbesondere seit dem Beginn der 80er Jahre hat sich diese Situation jedoch infolge der verschlechterten gesamtwirtschaftlichen Verhältnisse merklich gewandelt. Die deutlich verringerten finanziellen Spielräume und die Bemühungen um eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte haben die finanziellen Restriktionen seitdem nachhaltig erhöht und eine wesentliche Steigerung des dadurch erzeugten Rationalisierungsdrucks zur Folge gehabt.

6.2.2 Probleme, Problemdruck und Problemlösungsbedarf: Eingrenzungen, Ausgrenzungen, Spezifikationen

Die skizzierten zentralen Veränderungen vor allem der Umwelt der Verwaltungen und die von den Defizitindikatoren zum Ausdruck gebrachte unzureichende Leistungsfähigkeit der Behörden stellen den generellen Hintergrund für die Konstituierung des behördlichen Problemdrucks dar und umreißen den erforderlichen grundsätzlichen Handlungs- und Innovationsbedarf. Bereits diese Situationsskizze stellt jedoch keineswegs ein "objektives" Abbild der an die Behörden gerichteten Anforderungen und der auftragsgemäß geforderten, aber unerfüllt gebliebenen behördlichen Leistungen dar. Sie spiegelt in hohem Maße eine Beschreibung der behördlichen Situation wider, wie sie sich aus der Sicht der Verwaltung dargestellt hat bzw. darstellt. Die bereits darin liegenden Selektivitäten können hier jedoch nicht weiter verfolgt werden.

Aber auch, wenn man diese Situationsskizze und diese Beschreibung behördlicher Problemfelder als Bezugspunkt wählt, wird deutlich,

- daß sich die Behörden tatsächlich nur mit einem spezifischen Ausschnitt dieser Probleme eingehender beschäftigt, sie unter Problemlösungsaspekten thematisiert und als Anlaß für die Realisierung von Innovationen genommen haben;
- daß hinter den Problemen ein sehr unterschiedlicher aktueller Problemlösungsdruck gestanden hat, und
- daß die skizzierten Probleme und Leistungsdefizite eine spezifische behördliche Interpretation erfahren haben. Dies wird besonders deutlich bei der Diskussion der auf seiten der Behörden liegenden, gleichsam "sekundären" Ursachen, die vor dem Hintergrund der gegebenen Veränderungen der Umwelt im einzelnen für die behördlichen Leistungsdefizite verantwortlich gemacht werden.

Innovatives behördliches Verhalten ist nicht erst dann selektiv, wenn es um die Auswahl und Spezifikation von Innovationen geht. Der Selektionsprozeß beginnt bereits bei der Eingrenzung der Probleme, auf deren Lösung Innovationen abzielen.

Eine selektive Aufmerksamkeit und Beschäftigung mit der Lösung bestimmter Probleme wird in allen drei Verwaltungszweigen für verschiedene Bereiche und auf verschiedenen Ebenen deutlich.

Im Falle der Kriminalpolizei ist besonders auffallend, daß ihre Aufmerksamkeit auf ganz bestimmte Bereiche der Kriminalität konzentriert ist. Während die Aufklärung und Verfolgung politisch motivierter Delikte und schwerer Straftaten im Bereich der sogenannten allgemeinen Kriminalität ihr besonderes Interesse findet, zieht die unzureichende Aufklä-

rung von Straftaten etwa im Bereich der Alltagskriminalität oder in Spezialgebieten, wie dem der Wirtschafts- und der Umweltdelikte, nur sehr begrenzte Aufmerksamkeit auf sich, obwohl gerade hier die Dunkelziffer sehr viel höher und die Aufklärungsquote deutlich niedriger liegt und überdies stärker abgesunken ist als in den erstgenannten Bereichen.

Bei der Staatsanwaltschaft zeigt sich dagegen, daß mit Ausnahme der Bearbeitung von Straftaten, die der schweren Wirtschaftskriminalität sowie einigen weiteren Spezialbereichen zuzurechnen sind, die unzureichenden behördlichen Ermittlungsaktivitäten insgesamt kaum als wirklich gravierendes behördliches Problem diskutiert werden. Sie werden so auch nicht zum Gegenstand für behördliche Bemühungen um eine Problemlösung. Als problematisch gilt vielmehr in erster Linie eine inhaltliche wie auch administrative Bewältigung der hohen und weiter steigenden Zahl von Ermittlungsverfahren, die bestimmten, als besonders wichtig angesehenen rechtsförmlichen Standards entspricht. Alle anderen behördlichen Leistungsdefizite sind von deutlich untergeordneter Bedeutung, soweit sie überhaupt als solche diskutiert werden.

Auch für die Steuerbehörden stellt keineswegs die unzureichende Ausschöpfung aller Steuerquellen ein zentrales Problem dar, das besondere Aufmerksamkeit auf sich zieht. Die unzureichende Erfassung der Kapitaleinkünfte im Rahmen der Einkommenbesteuerung wird z.B. weitgehend aus der Diskussion um Lösungsmöglichkeiten ausgespart, obwohl es hier um den Ausfall von Milliardenbeträgen geht.² Das gleiche gilt etwa auch für eine den steuerrechtlichen Bestimmungen entsprechende korrekte Erfassung der vererbten Vermögenswerte. Ähnlich ziehen behördliche Leistungsdefizite etwa in den Bereichen, in denen die Finanzämter, wie im Falle der Einheitsbewertung, hauptsächlich Servicefunktionen für andere Institutionen übernehmen, nur ein begrenztes behördliches Interesse auf sich. Auffallend ist auch, daß das Problem der Ungleichbehandlung der Steuerpflichtigen in der behördlichen Diskussion einen ganz besonders zentralen Stellenwert einnimmt.

Deutlich wird darüber hinaus, daß die behördlicherseits diskutierten Probleme jeweils eine spezifische Interpretation erfahren. Dies wird besonders bei der Diskussion darüber deutlich, welche auf Seiten der Verwaltungen liegenden Gegebenheiten vor dem Hintergrund der an die Behörden gerichteten veränderten Anforderungen und des Wandels der Umwelt gleichsam sekundär die behördlichen Leistungsdefizite verursacht haben. Hierbei kann einmal grundsätzlich unterschieden werden, ob sich die Leistungsdefizite in behördlicher Perspektive vor allem als quantitative oder eher als qualitative Probleme darstellen. Daneben lassen sich auch die identifizierten, auf Seiten der Behörden liegenden Problemursachen

danach differenzieren, ob sie eher qualitative oder quantitative behördliche Phänomene benennen.

Die Staatsanwaltschaft sieht ihr zentrales Problem in erster Linie als ein Mengenproblem. Gestiegene Kriminalitätszahlen stellen sich hier vor allem als eine Herausforderung an die Behörde dar, eine immer größer werdende Zahl an Verfahren etablierten Standards entsprechend zu bewältigen. Es geht hierbei vor allem darum, ein Absinken des jeweils gegebenen behördlichen Leistungsniveaus zu verhindern, nicht aber neue Dimensionen anzupeilen. Die wahrgenommenen bzw. vor dem Hintergrund weiter steigender Fallzahlen jeweils für die weitere Zukunft befürchteten behördlichen Leistungsdefizite werden in erster Linie auf eine unzureichende, den mengenmäßigen Anforderungen nicht oder kaum gewachsene personelle Ausstattung der Behörde zurückgeführt. Soweit qualitative Probleme, wie eine unzulängliche Qualität der gespeicherten Informationen und der darauf aufbauenden behördlichen Entscheidungen oder die Dauer der Verfahren, thematisiert werden, werden sie in erster Linie wiederum als die Folge der mengenmäßigen Überlastung der Behörde begriffen. Die bestehenden behördlichen Strukturen und praktizierten Arbeitsmethoden werden hingegen nur gelegentlich, ohne größeren Nachdruck und hinsichtlich verhältnismäßig weniger behördlicher Aufgabenbereiche, wie bei der Aufklärung der persönlichen und sozialen Hintergründe der Beschuldigten oder der Verfolgung von Wirtschaftsstraftaten, als unzureichend bewertet und für behördliche Leistungsdefizite verantwortlich gemacht. Auf einen knappen Nenner gebracht, stellt sich die Problemstruktur, der sich die Behörde gegenüber sieht, im Kern als relativ einfach dar.

Wie die Staatsanwaltschaften sind auch die Steuerbehörden bzw. die Finanzämter mit einem großen Mengenproblem konfrontiert. Es gilt in behördlicher Perspektive die wachsenden Fallzahlen, nicht zuletzt die zahlreichen, für andere Behörden, wie z.B. Kammern und Kirchen, zu erledigenden Arbeiten überhaupt zu bewältigen. Daneben geht es aber auch darum, die negativen Konsequenzen dieser Entwicklung für die Qualität der Verwaltungsarbeit, besonders für die formale Richtigkeit der behördlichen Entscheidungen und die Gleichbehandlung der Adressaten, in den Griff zu bekommen. Zwar stellt sich das Mengenproblem in behördlicher Perspektive als die zentrale Herausforderung an die Verwaltung dar. Es wird aber auch sichtbar, daß darüber hinaus zahlreiche qualitative Aspekte thematisiert werden. Zu bewältigen ist also nicht allein eine immer größer werdende Zahl an Besteuerungsprozessen, zu bewältigen sind in der Wahrnehmung der Behörde auch qualitativ veränderte steuerungsrelevante Verhältnisse sowie einige neuartige Aufgaben und Anforderungen. Wie im Falle der Staatsanwaltschaften werden zwar die aus dem Mengenproblem

erwachsenden behördlichen behördlichen Leistungsdefizite zunächst ebenfalls in hohem Maße auf unzureichende quantitative behördliche Kapazitäten zurückgeführt. In Verbindung mit den als qualitativ begriffenen Problemen werden die Ursachen für die Leistungsdefizite der Finanzämter in beträchtlichem Umfang jedoch auch auf zahlreiche strukturelle Unzulänglichkeiten der Verwaltung zurückgeführt. Entsprechend werden auch die organisatorischen Strukturen der Finanzämter und die dort praktizierten Arbeitsmethoden genauso wie zentrale Elemente des Grundkonzeptes behördlicher Aufgabenerledigung grundsätzlich problematisiert.

Bei der Kriminalpolizei scheinen die qualitativen Aspekte und die strukturbedingten behördlichen Ursachen der Probleme die jeweils quantitativen Phänomene ihrer Bedeutung nach recht deutlich zu übertreffen. Vor dem Hintergrund eines Anstiegs, vor allem aber neuer Erscheinungsformen der Kriminalität und gewandelter sozialer Verhältnisse erscheinen in der Perspektive der Verwaltung der Umfang, besonders aber zahlreiche strukturelle Dimensionen des kriminalpolizeilichen Leistungspotentials als unzureichend. Als defizitär werden besonders die behördlichen Organisationsstrukturen, die Methoden und Verfahren der Erfassung, Erschließung und Gewinnung von Informationen, vor allem auch ihre zeitnahe Verfügbarkeit, sowie ein kriminalpolizeiliches Handlungskonzept bewertet, das zu sehr an Repression statt an Kriminalprävention orientiert ist. Die Bewältigung der durch wachsende Kriminalitätszahlen rein quantitativ gestiegenen Arbeitsbelastung erscheint demgegenüber beinahe als das geringere Problem. Die vom Wandel der Umwelt erzeugten grundsätzlichen behördlichen Probleme und die vor diesem Hintergrund als unzulänglich bewerteten, sekundär als problemverursachend identifizierten behördlichen Gegebenheiten stellen sich zusammengefaßt im Falle der Kriminalpolizei als ein relativ komplexes Gebilde dar.

6.2.3 Zu den Bestimmungsgründen behördlicher Problemselektion und -spezifikation

Die Diskussion über die Probleme und Herausforderungen, denen sich die Behörden gegenübersehen, lassen deutliche Schwerpunkte sichtbar werden. Sie zeigen überdies, daß, wie beschrieben, nur ein Ausschnitt der Probleme und Leistungsdefizite, die - gemessen am gesetzlichen Auftrag der Verwaltungen - grundsätzlich Anlaß für Problemlösungsversuche und innovatives Verhalten sein können, im Mittelpunkt behördlicher Aufmerksamkeit steht. Sie erfahren überdies in behördlicher Perspektive eine spezifische Interpretation vor allem dahingehend, welche aktuellen behördlichen

Gegebenheiten als sekundäre Ursache für die problematisierten Defizite zu gelten haben.

Welche Einflüsse werden dahinter sichtbar und welche sozialen Bestimmungsgründe entfalten hierbei ihre Wirkung? Diese Fragen sollen im Mittelpunkt der nachfolgenden Erörterungen stehen.

Von zentraler Bedeutung für die Konstituierung der Probleme und des Problemendrucks, dem sich die Behörden gegenübersehen, sind vor dem Hintergrund des gesetzlichen Auftrags der Behörden zunächst einmal die "objektiven" Veränderungen der Umwelt und ihr Umfang, wie sie z.B. in der Entwicklung von Fallzahlen zum Ausdruck kommt. Daß etwa die Behebung der Probleme im Bereich der Einkommensteuerveranlagung die Aufmerksamkeit der Steuerbehörden in wesentlich stärkerem Umfang in Anspruch nimmt als z.B. die Einheitsbewertung, hängt wesentlich mit der für die Finanzämter sehr viel ungünstigeren Entwicklung der Zahl der Bearbeitungsfälle in der Veranlagung zusammen (vgl. Tab. 7: 182). Auch die Verengung der finanziellen Handlungsspielräume der öffentlichen Haushalte seit dem Ende der 70er Jahre schlägt sich erkennbar in einer Erhöhung des Rationalisierungsdruckes, dem sich die Behörden ausgesetzt sehen, nieder. Es kann so auch kaum als ein Zufall gelten, daß der Geschäftsstellenbereich der Staatsanwaltschaften gerade zu Beginn der 80er Jahre im Rahmen von Organisationsuntersuchungen nicht zuletzt hinsichtlich seiner Rationalisierbarkeit "durchleuchtet" worden ist.

Solche Veränderungen können jedoch die besondere Aufmerksamkeit und die beobachtbare Konzentration auf bestimmte Probleme wie auch ihre spezifische Interpretation allein nicht hinreichend erklären. Die Tatsache, daß sowohl die Staatsanwaltschaft als auch die Kriminalpolizei der Verfolgung kleiner und mittlerer Straftaten nur verhältnismäßig geringe Aufmerksamkeit widmen, obwohl gerade hier die größten Zuwachsraten der Kriminalität und die niedrigste Aufklärungsquote zu verzeichnen sind, kann dies besonders plastisch verdeutlichen. In strengem Sinne werden hier die gesetzlich geforderten behördlichen Leistungen eigentlich in besonders ausgeprägter Weise verfehlt. Ähnlich bedarf es zusätzlicher Erklärungselemente dafür, daß die Diskussion über eine Rationalisierung und der auf die Behörde wirksame Rationalisierungsdruck im Falle der Staatsanwaltschaften generell von geringerer Bedeutung war und ist als etwa im Falle der Steuerbehörden, obwohl beide Behörden grundsätzlich denselben finanziellen Restriktionen der öffentlichen Haushalte unterliegen. Schließlich läßt sich auch eine zu bestimmten Zeitpunkten deutlich werdende besondere Aufmerksamkeit für bestimmte behördliche Leistungsdefizite, wie etwa im Falle der Bewältigung der Wirtschaftskriminalität, kaum allein oder auch nur in erster Linie auf einen mehr oder weniger

plötzlichen Anstieg oder eine abrupte Verkomplizierung der Fälle in diesem Bereich der Kriminalität zurückführen.

Die Eingrenzung und Ausgrenzung potentieller Probleme, die Höhe des wirksamen Problemdrucks wie auch die jeweilige Problemspezifikation lassen sich zureichend nur vor dem Hintergrund eines vielschichtigen Wirkungsgeflechtes verstehen. Sie liegen im Schnittpunkt eines komplexen Kräftefeldes, dessen wesentliche Faktoren, allen voran die Erwartungen und Interessen der jeweiligen Umwelten und das behördliche Selbstverständnis, die Interessen und Handlungskalküle der Verwaltungen und die Art der Probleme sowie verschiedene aktuelle, zeitpunktbezogene Ereignisse und Anlässe, im folgenden näher beleuchtet werden sollen.

(1) Von ganz besonderer Bedeutung sind die Betroffenheit der Umwelt, ihre Erwartungen und Interessen sowie die Potentiale der verschiedenen Umweltakteure, auf die Behörden Einfluß zu nehmen. Tendenziell gilt, daß die unzureichende Beachtung rechtlicher Vorschriften oder gesetzlich geforderter Leistungen und Standards solange kein besonders gravierendes Problem darstellt und für die Behörden entsprechend kaum einen Problemdruck erzeugt, wie sich kein Umweltakteur wirklich negativ davon betroffen fühlt bzw. solange er nur eine geringe Chance hat, seine Betroffenheit und sein Interesse an einer Veränderung gegenüber der Behörde durchzusetzen.

Die Tatsache, daß die mangelnden Ermittlungsaktivitäten der Staatsanwaltschaft wie die unzureichende Steuerung und Kontrolle kriminalpolizeilicher Aufklärungsarbeit durch die staatsanwaltschaftlichen Sachbearbeiter kein wirklich bedeutsames Problem darstellen, dürfte etwa wesentlich davon bestimmt sein, daß dies für kaum einen Umweltakteur von besonderer Relevanz ist. Solange überhaupt Ermittlungsaktivitäten durchgeführt und die Aufklärung von Straftaten erfolgt, indem sich vor allem die Kriminalpolizei dieser Aufgabe annimmt, und solange diese dabei im wesentlichen die rechtsstaatlichen Erfordernisse berücksichtigt, so lange scheint kaum ein Umweltakteur davon negativ berührt zu sein, daß hier eine Behörde ihrem Auftrag keineswegs zureichend nachkommt. Typischerweise sind Fahndungspannen oder mangelnde Aufklärungserfolge auch weitgehend Probleme, die der Kriminalpolizei angelastet werden, kaum aber der Staatsanwaltschaft. Diese gilt in erster Linie als Anklagebehörde. Entsprechend schlagen sich unzureichende bzw. wenig erfolgreiche Ermittlungsaktivitäten als Problemdruck vor allem bei der Kriminalpolizei nieder.

Wie sehr diese Realitäten zum Maßstab der Beurteilung für die den Behörden tatsächlich abgeforderten Leistungen geworden sind, wird nicht zuletzt daran deutlich, daß mittlerweile auch in höchstrichterlicher Rechtsprechung die Kriminalpolizei als weitgehend eigenständige und fak-

tisch dominierende Ermittlungsbehörde anerkannt ist, obwohl dies dem ursprünglichen Anliegen und dem Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen der Strafprozeßordnung nicht entspricht. In der Perspektive der Umwelt kommt diesen gesetzlichen Regelungen, insbesondere der dort festgeschriebenen Verpflichtung der Staatsanwaltschaft zur Sachaufklärung und der Steuerung kriminalpolizeilichen repressiven Handelns offensichtlich kaum mehr als die Funktion zu, den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit der Strafaufklärung zu dokumentieren und im Notfall unter Berufung auf diese Bestimmungen bestimmte gesetzlich geforderte Standards gegenüber der Polizei durchsetzen zu können. Ein unmittelbarer und jederzeit aktueller Handlungsauftrag an die Staatsanwaltschaft scheint hingegen kaum damit verbunden zu werden.

Die besondere Aufmerksamkeit der Kriminalpolizei für politisch motivierte Delikte und die allgemeine Schwermriminalität spiegelt die hohe Bedeutung, die sowohl auf politischer Ebene wie auch in der gesellschaftlichen Diskussion bzw. in der veröffentlichten Meinung gerade diesen Bereichen strafbaren Handelns zugemessen wird, wider. Der rechtlich geforderte Auftrag an die Polizei - wie auch die Staatsanwaltschaft -, zunächst einmal alle Straftaten grundsätzlich ungeachtet ihrer Schwere zu verfolgen und aufzuklären, ist weitgehend eine rechtliche Fiktion und entspricht nicht der sehr unterschiedlichen sozialen Bewertung der verschiedenen Delikte. Hieraus ergeben sich deutliche Prioritäten für die vorrangige Verfolgung bestimmter Straftaten und ein entsprechend hoher Problemdruck, wenn die als besonders bedeutsam eingestuften Straftaten nicht aufgeklärt und zureichend verfolgt werden.

Auch der besondere Problemdruck, dem die Steuerbehörden hinsichtlich einer als angemessen bewerteten Ausschöpfung der Steuerquellen und einer Bewältigung der Fallzahlen, aber auch in bezug auf die geforderte Gleichbehandlung der Steuerpflichtigen unterliegen, muß vor dem Hintergrund der Erwartungen und Interessen der Umwelt interpretiert werden. Es ist für Politik und Verwaltung insgesamt auf Dauer kaum hinnehmbar, daß ihre finanziellen Ressourcen in gravierendem Maße von der unzureichenden Leistungsfähigkeit der Finanzämter beschnitten werden und die Konfliktivität des Besteuerungsprozesses nicht auf ein Mindestmaß reduziert wird. Es kann nicht als Zufall gelten, daß sich gerade die Rechnungshöfe auf Bundes- wie Landesebene dieses Themas immer wieder angenommen haben. Ähnlich wird auch hinter der besonderen Problematik, die in einer unzureichenden Anpassungsgeschwindigkeit der Steuerbehörden an veränderte rechtliche Vorschriften besteht, das manifeste politische Interesse deutlich, auf Steuerungsoptionen, die sich des Instrumentes der Besteuerung bedienen, nicht verzichten zu wollen.

Auch die Ausklammerung bestimmter potentieller Problemfelder, wie z.B. die unzureichende Erfassung der Kapitaleinkünfte, spiegelt wesentlich den Umstand wider, daß nicht zuletzt von seiten der betroffenen Klienten und ihrer professionellen Interessenvertreter eine Diskussion über dieses Thema immer wieder erfolgreich verhindert worden ist. Demgegenüber ist nur in wenigen Bereichen eine wirklich schlagkräftige Umweltlobby erkennbar, die die zahlreichen Unzulänglichkeiten staatsanwaltschaftlicher Sachbearbeitung von der tatsächlichen Zeitdauer der Verfahren bis zur unzureichenden informationellen Absicherung behördlicher Entscheidungen mit Nachdruck reklamiert.

(2) Von nicht geringerer Bedeutung als Selektionsmechanismus erweist sich in allen drei Fällen das grundlegende behördliche Selbstverständnis. Dabei ist unübersehbar, daß dieses in den wesentlichen Punkten mit den zentralen Erwartungen und Interessen dominanter Teile ihrer jeweiligen Umwelten korrespondiert und sich beide Komponenten so hinsichtlich ihrer selektiven Wirkung, was die Aufmerksamkeit für bestimmte Probleme und ihre Bedeutung betrifft, gegenseitig verstärken.

So findet das besondere kriminalpolizeiliche Interesse an der Verbesserung der Bedingungen bei der Aufklärung schwerer Straftaten und politisch motivierter Delikte seine zentrale Stütze in einem entsprechenden kriminalpolitisch orientierten behördlichen Selbstverständnis. Die Kriminalpolizei zeigt sich deutlich geprägt von der Vorstellung, eine wichtige Garantenstellung für die von ihr als wesentlich identifizierten Grundstrukturen sozialer und politischer Ordnung einzunehmen. Sie vertritt diese Perspektive überdies auch gegenüber ihrer Umwelt außerordentlich offensiv. Vor diesem Hintergrund ist etwa der Bereich der Alltagskriminalität erst von sekundärer Bedeutung. Die spezifischen kriminalpolitischen Orientierungen der Kriminalpolizei finden auch darin ihren Ausdruck, daß speziellen Deliktbereichen, wie etwa der Wirtschaftskriminalität und der unzureichenden Aufklärung diesbezüglicher Fälle, lange Zeit nur eine verhältnismäßig untergeordnete Aufmerksamkeit gegolten hat. Nicht zuletzt entspricht es auch kriminalpolizeilichem Selbstverständnis, für die Probleme der tatsächlichen Aufklärung von Delikten wesentlich größeres Interesse zu entwickeln als für die Schwierigkeiten ihrer rechtsförmlichen Erledigung.

Staatsanwaltschaftlichem Selbstverständnis zufolge liegt demgegenüber gerade in der - an rechtsförmlichen Maßstäben gemessen - korrekten Abwicklung der Ermittlungsverfahren die zentrale behördliche Anforderung. Die besondere Herausforderung der Behörde besteht vor dem Hintergrund der vor allem umweltbedingt gestiegenen Fallzahlen entsprechend in der korrekten Bewältigung der Menge der Verfahren und der formalen Legiti-

mierbarkeit der Erledigungsart. Der sachlich-inhaltliche Ermittlungsauftrag ist im behördlichen Selbstverständnis demgegenüber nur von sekundärer Bedeutung. Die mangelnden Ermittlungsaktivitäten können hier vor allem auch deshalb kaum zum Problem werden, solange überhaupt von einer Behörde, d.h. vor allem der Kriminalpolizei, zureichend und schnell ermittelt wird und soweit die dabei gewonnenen Ergebnisse aus staatsanwaltschaftlicher Perspektive vor Gericht vertretbar erscheinen bzw. für einen legitimierbaren Verfahrensabschluß hinreichend geeignet sind. Nur da, wo dies nicht der Fall ist, wie etwa im Falle der Wirtschaftskriminalität, sieht sich die Staatsanwaltschaft gefordert, den Problemen und Anforderungen der tatsächlichen Seite der Durchführung von Ermittlungsverfahren größere Aufmerksamkeit zu widmen. Über ein solches Selbstverständnis und eine solche Interpretation des behördlichen Auftrags definiert sich die Staatsanwaltschaft gleichsam aus der Zuständigkeit für bestimmte Teile ihres Auftrags und entsprechend für die Lösung bestimmter Probleme weitgehend heraus. Auch die behördlicherseits dominierenden, außerordentlich festgefühten Vorstellungen von der Notwendigkeit einer strikten Trennung der eigentlichen Sachbearbeitung von den eher administrativen Aufgaben der Verfahrensverwaltung verhindert weitgehend die Thematisierung der aus diesem Arbeitsteilungsmuster resultierenden Folgeprobleme, wie beispielsweise relativ umständlicher und zeitraubender interner Arbeitsabläufe und Informationsverarbeitungsprozesse.³

Auch der speziell auf die Staatsanwaltschaft wirkende, auf den finanziellen Restriktionen der öffentlichen Haushalte basierende Rationalisierungsdruck zeigt sich wesentlich von den behördlichen Vorstellungen und Modalitäten einer angemessenen und zugleich notwendigen Verfahrensweise bei der Aufgabenerledigung limitiert. In dieser Perspektive gilt zumindest staatsanwaltschaftliche Sachbearbeitung kaum als rationalisierungsfähig. Da diese Vorstellung auch vergleichsweise erfolgreich nach außen vermittelt wird, unterliegt die Staatsanwaltschaft einem deutlich geringeren Rationalisierungsdruck als andere Behörden.

Auch die besondere Aufmerksamkeit der Steuerverwaltung für bestimmte Probleme und Anforderungen zeigt sich deutlich von der behördlichen Interpretation des eigenen Auftrages beeinflusst. Die im Veranlagungsbereich der Finanzämter oder bei der Betriebsprüfung anfallenden Probleme sind nicht allein deshalb von besonderer Bedeutung, weil hier die großen und finanziell besonders einträglichen Steuern verwaltet werden; es handelt sich hier nach behördeninterner Einschätzung auch um die zentralen und prestigeträchtigsten Bereiche behördlicher Aufgabenerledigung. Andere Arbeitsfelder, wie etwa die Einheitsbewertung oder eine Fremdaufgabe, wie die Bearbeitung von Prämien, stehen demgegenüber behördlichen Vor-

stellungen zufolge eher am Rande dessen, was für die Aufgabenerledigung der Finanzämter besonders wichtig erscheint. Auch die zentrale Bedeutung, die dem Problem der Ungleichbehandlung von Steuerpflichtigen zugemessen wird, zeigt sich fest in der "Kultur" dieser Institution verankert.

(3) Hinter der behördlichen Aufmerksamkeit für spezifische Probleme wird weiterhin die Verfolgung bestimmter behördlicher Interessen sowie das Ergebnis von Kosten-Nutzen-Kalkülen der Verwaltung sichtbar. Im Rahmen grundsätzlich knapper finanzieller wie sozialer Ressourcen, über die die Behörden verfügen, ist es für dieses wenig rational, alle in irgendeiner Weise wahrgenommenen Leistungsdefizite und Probleme gleichermaßen abzarbeiten. Die Verwaltungen konzentrieren sich stattdessen auf die Bearbeitung derjenigen Probleme, die am ausgeprägtesten mit ihren Interessen und Vorstellungen übereinstimmen, die in besonderer Weise der Realisation ihrer zentralen Handlungsorientierungen und der Wahrung ihrer Autonomie dienen und deren Lösung insgesamt den größten Nutzen abzuwerfen verspricht.

Aus steuerbehördlicher Perspektive ist es beispielsweise durchaus rational, daß sich die Steuerverwaltung des Problems der Versorgung derjenigen Klienten mit den erforderlichen Formularen annimmt, auf deren Kooperation sie in besonderer Weise angewiesen sind, da diese noch Steuerzahlungen zu entrichten haben. Die Antragsteller eines Lohnsteuerjahresausgleichs ähnlich klientenbezogen automatisch mit den entsprechenden Papieren auszustatten, liegt demgegenüber sehr viel weniger im Interesse der Verwaltung, da es hierbei ausschließlich um die Realisierung von Steuererstattungen geht.

Auch die Kriminalpolizei zeigt sich zunächst in sehr ausgeprägter Weise an dem Problem einer Verbesserung der informationellen Verknüpfung mit zahlreichen anderen Stellen und Behörden ihrer Umwelt interessiert. Davon ausgespart bleibt aber in Gestalt der Staatsanwaltschaft die Behörde, von der sie bestimmte Einschränkungen hinsichtlich ihres für notwendig erachteten Handelns und ihrer Unabhängigkeit zu erwarten hätte. Aber auch der Staatsanwaltschaft geht es bei ihrer Forderung nach einem Zugriff auf die kriminalpolizeilichen Informationssysteme weniger um eine spezifische Aufmerksamkeit für das Problem der Kooperation beider Behörden und die Effektivierung der Strafverfolgung, als um die Verbesserung ihrer Position gegenüber der Kriminalpolizei im Rahmen der Austragung behördlicher Rivalitäten.

Daneben zeigen sich die Diskussion und die Aufmerksamkeit für bestimmte Probleme maßgeblich davon beeinflußt, welche Chancen für ihre Verminderung oder Lösung wahrgenommen werden. Probleme, deren

Lösungschancen ungünstig eingeschätzt werden, stehen deutlich am Rande der behördlichen Aufmerksamkeit.

Der unzulänglichen Ermittlung von Straftaten im Bereich der Alltagskriminalität wird so auch deshalb keine allzu große Aufmerksamkeit geschenkt, weil weder Kriminalpolizei noch Staatsanwaltschaft eine Chance sehen, diese Aufgabe im Rahmen denk- bzw. realisierbarer Veränderungsmöglichkeiten zu erfüllen. Ähnlich erkennt die Staatsanwaltschaft kaum eine Chance, die personellen und organisatorischen Bedingungen realisieren zu können, unter denen sie ihrem gesetzlich gebotenen Ermittlungsauftrag nachkommen könnte. Auch im Falle der Steuerbehörden wird deutlich, daß diese aufgrund des (antizipierten) Widerstandes und der Ausweichmöglichkeiten der konkret betroffenen Umweltakteure kaum eine realistische Perspektive sehen, eine zureichende Erfassung der Geldvermögenserträge durchsetzen zu können. Weil umgekehrt von seiten anderer Akteure die Beschäftigung mit diesen Problemen behördlicher Aufgabenerfüllung auch nicht oder kaum reklamiert bzw. das jeweilige behördliche Kalkül geteilt wird, erwachsen aus einer Vernachlässigung dieser Bereiche auch keine zentralen Folgeprobleme für die Behörden. In solchen Fällen liegt die Vorstellung nahe, daß die Problemlösung hier genau darin besteht, das Problem auf sich beruhen zu lassen und sich mit dem Leistungsdefizit zu arrangieren.

Die behördlichen Kalküle spiegeln allerdings keineswegs immer die Antizipation der sozialen Durchsetzbarkeit von Problemlösungen bzw. der Vernachlässigung bestimmter Problemfelder durch die Behörden wider. Die Vorstellungen und Interessen der Umwelt und das einem Kalkül entspringende Interesse der Verwaltung an der Lösung bestimmter Probleme müssen sich somit nicht unbedingt decken. So war es aus einem bestimmten Kalkül der Steuerbehörden heraus durchaus rational, sich in besonderer Weise der Ausschöpfung der Steuerquellen bei den wirtschaftlich bedeutsameren Fällen anzunehmen, da hier eine Verbesserung der Situation finanziell sehr viel weitreichendere Folgen erwarten ließ. Mit diesem Kalkül und mit dieser Strategie war aber gleichzeitig auch der Widerstand einer besonders konfliktfähigen Klientel herausgefordert und damit eine Auseinandersetzung geboren, die aus verschiedenen Gründen (s.u.) letztlich weitgehend zuungunsten der Steuerbehörden ausging.

(4) Ein wesentlicher Stellenwert ist auch der Art der potentiellen Probleme, insbesondere ihrer "objektiven" Meßbarkeit und Eindeutigkeit bzw. dem Grad und dem Umfang ihrer Auslegungsfähigkeit zuzumessen.

Klar erkennbare und womöglich zahlenmäßig erfäßbare Defizite behördlicher Aufgabenerledigung haben einen anderen Stellenwert als weniger offen zutage liegende und oft nur schwer exakt faßbare Probleme. Ob z.B.

eine Straftat als aufgeklärt gelten kann, ob strafregisterliche Anfragen formal korrekt beantwortet, die Fälle abgearbeitet oder ausstehende Steuerbeträge vollständig angemahnt und eingetrieben werden, läßt sich vergleichsweise eindeutig feststellen. Das Ausmaß behördlicher Leistungserfüllung und der Umfang an Defiziten können hier nur in relativ engen Grenzen Gegenstand von Interpretationen und Auslegungsprozessen sein. Interpretierbar sind hier in erster Linie die Ursachen, nicht jedoch die Tatbestände als solche.

Demgegenüber eröffnen die Fragen, ob etwa die Gesamtpersönlichkeit eines Beschuldigten und alle Beweise zureichend gewürdigt worden sind, ob eine angemessene Dauer der Verfahren nicht überschritten, dem Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit genügend Rechnung getragen oder inwieweit im Einzelfall die Steuerquelle ausgeschöpft worden ist, weite Auslegungsspielräume. Hier stehen nur in begrenztem Umfang unstrittige Kriterien zur Verfügung, die unabhängig von spezifischen Interessen oder Handlungsorientierungen einen Problemdruck und einen Problemlösungsbedarf konstituieren. Dies eröffnet vor allem ganz beträchtliche Spielräume für behördeninterne Bewertungs- und Definitionsprozesse.

Letzteres kann als besonders typisch für die Situation der Staatsanwaltschaft gelten. Die Konzentration auf die rechtliche Erledigung der Verfahren macht beinahe allein die Tatsache, ob alle anhängigen Verfahren auch zu einem legitimierbaren Ende gebracht, d.h. erledigt worden sind, zu einem praktisch außerhalb jeder Diskussion stehenden Leistungskriterium. Alle anderen Kriterien und Maßstäbe staatsanwaltschaftlicher Aufgabenerfüllung sind sehr viel weniger klar faßbar und wesentlich elastischer. Sie können aus sich heraus kaum als eindeutiger und unstrittiger Maßstab für die Beurteilung des behördlichen Leistungsniveaus fungieren. Dieser Umstand gibt der Verwaltung vergleichsweise gute Möglichkeiten an die Hand, das behördliche Leistungsniveau und die Maßstäbe für den Erfolg behördlichen Handelns in gewissen Grenzen selbst zu definieren, und verleiht ihr somit in dieser Hinsicht auch ein relativ hohes Maß an Unabhängigkeit von der Umwelt.

Insbesondere für die Kriminalpolizei ist hingegen eher die gegenteilige Situation charakteristisch. Die Konzentration auf die sachlich-inhaltliche Aufklärung von Delikten und die Ermittlung der Straftäter unterwirft kriminalpolizeiliches Handeln verhältnismäßig klar definierten Erfolgskriterien und einer vergleichsweise ausgeprägten Notwendigkeit, sich äußeren Gegebenheiten anzupassen. Dies läßt Veränderungen der Umwelt, die diesen Bereich behördlichen Handelns betreffen, recht unmittelbar auf die Kriminalpolizei durchschlagen.

(5) Weiterhin zeigen sich die spezifische Problemwahrnehmung in den Behörden und die Höhe des Problemdruckes von zahlreichen singulären Anlässen und Ereignissen beeinflusst, die grundsätzlich bereits existierenden Problemen einen veränderten Stellenwert zuweisen bzw. bisher eher latente Defizite behördlicher Leistungsfähigkeit in manifeste Probleme verwandeln und einen entsprechend verstärkten Handlungsbedarf erzeugen.

Die wenigsten Anforderungen oder Probleme, denen sich die Behörden gegenübersehen, sind wirklich kurzfristig entstanden. Die Mehrzahl ist vielmehr das Ergebnis eines längeren und oft kontinuierlich verlaufenden Veränderungsprozesses. Viele dieser Probleme bleiben im Rahmen einer solchen Entwicklung zunächst einmal in einem quasi latenten Zustand und unterhalb der Schwelle der Aufmerksamkeit bzw. eines formulierten Handlungsbedarfes. Wann eine Steuerquelle unausgeschöpft erscheint, ab welcher Dauer der Fallbearbeitung sich diese zu lange hinzieht oder bis zu welchem Umfang Bearbeitungsfehler zu tolerieren sind, läßt sich nicht an klaren Grenzmarken, die unmittelbar einen Handlungsdruck erzeugen, festmachen. Es bedarf deshalb häufig besonderer Anlässe und Ereignisse, die wie ein Brennglas wirken, um diese Leistungsdefizite und Problemfelder zum Gegenstand der Aufmerksamkeit zu machen und um einen innovationsrelevanten Problemdruck zu erzeugen.

Solche für Problemwahrnehmung und Problemdruck bedeutsamen Anlässe und Ereignisse waren im Falle der Kriminalpolizei insbesondere die teilweise gewaltsam verlaufenden Auseinandersetzungen um die Einführung der Notstandsgesetzgebung und die Studentenunruhen der ausgehenden 60er Jahre. Diese Ereignisse haben dem Thema Innere Sicherheit und der Verfolgung und Aufklärung bestimmter Straftaten in kürzester Zeit einen sehr viel höheren Stellenwert verschafft - eine Entwicklung, die durch den aufkommenden politischen Terrorismus der beginnenden 70er Jahre einen weiteren Schub erhalten hat. Zwar stellte der Terrorismus auf der einen Seite ein qualitativ neues Phänomen und damit auch ein neu entstandenes behördliches Problem dar. Er hat auf der anderen Seite aber dem gesamten Komplex: Innere Sicherheit, und: politisch motivierte Formen strafbaren - teilweise auch nur abweichenden sozialen - Verhaltens, zu einem veränderten Stellenwert verholfen, den entscheidenden Schub für die vorrangige Beschäftigung mit diesem Problemfeld bewirkt und insgesamt als Anstoß für weitreichende Innovationen der gesamten Polizei fungiert.

In anderen Fällen ist es die Intervention bestimmter Akteure gewesen, die bereits bestehenden Problemen einen höheren Stellenwert verschafft und die Suche nach Problemlösungen entscheidend beschleunigt hat. Für die Behandlung und den Stellenwert der Probleme, mit denen sich die

Steuerbehörden konfrontiert sahen, war es von entscheidender Bedeutung, daß sich vor allem der Bundesrechnungshof am Ende der 60er Jahre der Situation der Finanzämter verstärkt angenommen hatte. Ähnlich haben auch von Dritter Seite initiierte Untersuchungen behördlicher Prozesse und Strukturen der Informationsverarbeitung die Aufmerksamkeit für bestimmte Unzulänglichkeiten der Verwaltungen beträchtlich verstärkt. So haben etwa die Arbeiten der Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung wesentlich dazu beigetragen, daß sich die Staatsanwaltschaften wesentlich intensiver mit den bestehenden Problemen der Verfahrensverwaltung auseinandergesetzt haben.

Auch das Auftauchen neuer Optionen für die Lösung bestimmter Probleme kann die Aufmerksamkeit gerade auf solche Probleme lenken. So läßt sich der besondere Stellenwert, den die Kriminalpolizei den Unzulänglichkeiten ihrer Informationsverarbeitung seit der zweiten Hälfte der 60er Jahre zumißt, nur unzureichend verstehen, wenn man dies nicht in Zusammenhang mit den von den modernen Informationstechniken gebotenen neuen Möglichkeiten der Informationsverarbeitung betrachtet. Im Falle der Staatsanwaltschaften dürften ähnlich auch die seit dem Beginn der 80er Jahre deutlich verbesserten Potentiale dezentraler und arbeitsplatznaher Datenverarbeitung wesentlich dazu beigetragen haben, die im Bereich der Geschäftsstellen liegenden, aber weit darüber hinaus auch auf die eigentliche Sachbearbeitung ausstrahlenden Probleme staatsanwaltschaftlicher Arbeit verstärkt zu thematisieren, da mit den veränderten technischen Möglichkeiten bessere Chancen gesehen wurden, bestehende Probleme zu lösen ohne die als außerordentlich bedeutsam empfundenen etablierten Organisations- und Arbeitsteilungsmuster verändern zu müssen.

Nicht zuletzt muß aber auch die Höhe des Problemdruckes und die Art der Probleme, denen sich die Behörden gegenübersehen, mit den zurückliegenden Prozessen behördlichen Wandels und Versuchen der Problembewältigung in Verbindung gebracht werden. Dies wird besonders deutlich an der Situation der Steuerbehörden. Die Tatsache, daß diese sich z.B. über beinahe fünfzig Jahre bis zum Beginn der 70er Jahre organisatorisch kaum gewandelt haben, hat sie in den 60er Jahren als Folge zentraler Veränderungen ihrer Umwelt einem aktuell besonders hohen Problemdruck unterworfen. Auch der Umstand, daß die Sachbearbeiter in den Finanzämtern in so ausgeprägter Weise mit dem Problem konfrontiert sind, die wachsende Komplexität rechtlicher Regelungen zu bewältigen, ist nicht zuletzt auf den Versuch der Steuerbehörden zurückzuführen, den Verwaltungsvollzug möglichst präzise zu steuern, um das Problem einer besonderen Konfliktivität der Besteuerung zu entschärfen.

6.3 Die Einführung und Nutzung moderner Informationstechniken als behördliche Problemlösungsstrategie

Die in den Behörden diskutierten Probleme bilden nur die generellen Ansatzpunkte bzw. fungieren nur als grundsätzliche Anlässe für innovatives Verhalten. Aus ihnen allein läßt sich die konkrete Problemlösung und somit auch die Notwendigkeit zur Einführung und Nutzung moderner Informationstechniken in den Behörden nicht unmittelbar ableiten. In der Auswahl der konkreten Innovationen und der Form innovativen Verhaltens, mit denen diese Probleme gelöst werden sollen, kommt die Wirkung verschiedener Selektionsmechanismen zum Ausdruck. Diese sind z.T. struktureller Art, z.T. aber auch Ausdruck behördlicher Präferenzen und daran orientierter Entscheidungen für oder wider bestimmte Formen der Problemlösung und damit auch für und wider die Einführung und Nutzung moderner Informationstechniken. Nachfolgend soll die Diskussion der Befunde im Mittelpunkt stehen, die vor dem Hintergrund der diskutierten jeweiligen behördlichen Probleme und Problemlagen maßgeblich zur Erklärung des Umfangs und der Art informationstechnischer Innovationen bei der Kriminalpolizei, den Steuerbehörden und der Staatsanwaltschaft beizutragen vermögen. Diese Erörterung soll in vier Schritten erfolgen:

(1) Am Anfang steht die Frage, welche grundsätzlichen strukturellen Möglichkeiten und Ansatzpunkte für die Einführung und den Einsatz moderner Informationstechniken einerseits anwendungsseitig, also von den in den Behörden praktizierten Formen und Prozessen der Informationsverarbeitung, und andererseits von den organisatorischen Kapazitäten zur Konzipierung und Entwicklung informationstechnischer Innovationen geboten worden sind. Hierbei soll es auch wesentlich darum gehen, nach den Entstehungsbedingungen und der etwaigen Dynamik dieser strukturellen Rahmenbedingungen im Falle der drei hier untersuchten Behörden zu fragen (Kap. 6.3.1: 268).

(2) Daran schließt sich die Diskussion der Frage an, welche Notwendigkeit vor dem Hintergrund der verfügbaren behördlichen Handlungs- bzw. Problemlösungsoptionen für eine informationstechnische Unterstützung behördlicher Informationsverarbeitung bestanden hat bzw. wie weit die Verfügbarkeit respektive der Mangel an alternativen Problemlösungsmöglichkeiten die Einführung moderner Informationstechniken behindert bzw. gefördert hat (Kap. 6.3.2: 285)

(3) Die Diskussion wird fortgeführt mit der Erörterung behördlicher technikbezogener Vorstellungen und Präferenzen und ihrer Bedeutung für den Umfang und die Form der Nutzung von Informationstechniken (Kap. 6.3.3: 291).

(4) Abschließend soll danach gefragt werden, welche Rolle die Durchsetzbarkeit informationstechnischer Innovationen bzw. etwaige Probleme ihrer Implementation für die Form und den Umfang des Technikeinsatzes gespielt haben (Kap. 6.3.4: 294).

6.3.1 Informationsseitige und organisatorische Rahmenbedingungen der Nutzung moderner Informationstechniken

6.3.1.1 Behördliche Informationsverarbeitung und Ansatzpunkte für den Einsatz moderner Informationstechniken

Die Formen des Umgangs mit Informationen in den Verwaltungen und die konkreten Strukturen und Prozesse der Informationsverarbeitung bei Staatsanwaltschaft, Steuerverwaltung und Kriminalpolizei sind außerordentlich unterschiedlich. Das gilt genauso für die verschiedenen Teilbereiche behördlicher Aufgabenerledigung in den einzelnen Verwaltungszweigen. Damit bestehen in den Behörden und ihren Teileinheiten bzw. Aufgabenbereichen jeweils auch sehr unterschiedliche informationsseitige Voraussetzungen und Möglichkeiten für den Einsatz moderner Informationstechniken, vor allem der Datenverarbeitung, zur Lösung der bestehenden Probleme.

Ganz allgemein läßt sich zunächst feststellen, daß die in den Verwaltungszweigen jeweils beobachtbare informationstechnische Unterstützung behördlicher Informationsverarbeitung in groben Zügen mit den auf der Basis der informationsseitigen Gegebenheiten gebotenen unmittelbaren Möglichkeiten einer Technisierung korrespondiert. Das bedeutet allerdings keineswegs, daß die Potentiale für den Einsatz moderner Informationstechniken, die von den in den einzelnen Verwaltungen und ihren verschiedenen Aufgabenbereichen aktuell gegebenen Formen und Prozesse der Informationsverarbeitung sowie den jeweils bestehenden technischen Möglichkeiten geboten werden, in den Verwaltungen in irgendeiner Weise ausgeschöpft worden wären. Auf weithin unausgenutzte Technisierungspotentiale weist allein der für beinahe alle behördlichen Anwendungsfelder bislang immer nur in einzelnen Behörden realisierte Technikeinsatz in der Staatsanwaltschaft hin. Gleichwohl besteht ein unübersehbarer Zusammenhang zwischen den realisierten Anwendungsfeldern und dem Umfang an Techniknutzungen in den Behördenzweigen und den dort bestehenden informationsseitigen Einsatzpotentialen.

Die Einführung und der Einsatz moderner Informationstechniken findet, wie oben beschrieben, dort besonders günstige Ansatzpunkte vor, wo in den Behörden jeweils hochgradig ausdifferenzierte, spezialisierte und

vergleichsweise präzise vorstrukturierte und überdies massenhaft anfallende Vorgänge der Informationsverarbeitung und des Informationsflusses bzw. entsprechende Informationsbestände vorhanden sind. Wo hingegen die behördliche Informationsverarbeitung einen verhältnismäßig geringen Grad an Differenziertheit, Formalisiertheit und Strukturiertheit aufweist und wo eher komplexe und tendenziell diffus bleibende bzw. ganzheitliche Formen der Informationsverarbeitung und -sammlung vorliegen, gibt es auch kaum unmittelbare Ansatzpunkte für den Einsatz computergestützter Verfahren der Informationsverarbeitung.

Da letzteres, von einigen Bereichen, wie etwa den staatsanwaltschaftlichen Strafregistern oder dem weiteren Feld der Verfahrensverwaltung, abgesehen, für die staatsanwaltschaftliche Informationsverarbeitung, wie sie sich aktuell darstellt, vergleichsweise typisch ist, findet der Einsatz moderner Informationstechniken hier (zunächst einmal) nur verhältnismäßig beschränkte unmittelbare Ansatzpunkte. Demgegenüber bietet der in den Steuerbehörden und bei der Kriminalpolizei praktizierte, wenn auch im einzelnen wiederum sehr unterschiedliche Umgang mit Informationen ganz andere Möglichkeiten für den Einsatz moderner Informationstechniken.

Für diese Möglichkeiten in zahlreichen Bereichen der Kriminalpolizei stehen insbesondere die umfangreichen Informationsbestände, zahlreiche auf ihre Nutzung gerichtete standardisierte Abfrage- und Auswertungsverfahren sowie umfangreiche etablierte zwischenbehördliche Kanäle für den Datenaustausch und die Nachrichtenübermittlung. Diese für den Einsatz moderner Informationstechniken besonders günstigen informationsseitigen Rahmenbedingungen liegen hier damit in erster Linie bei den quer zur eigentlichen Aufgabenerledigung liegenden und diese somit in erster Linie unterstützenden Vorgängen behördlichen Umgangs mit Informationen sowie bei zahlreichen Hilfsfunktionen der Informationsverarbeitung. Der eigentliche Ablauf der Sachbearbeitung bzw. die unmittelbare Entscheidungsproduktion bietet dagegen kaum entsprechende Ansatzpunkte.

In den Finanzämtern umreißen vor allem die hochgradig standardisierten Formen und der massenhafte Anfall steuerbehördlicher Sachbearbeitungs- und Assistenzprozesse, also z.B. die Vorgänge der Berechnung der Steuerschuld oder die praktizierten Formen der Abwicklung des Zahlungsverkehrs und des Informationsaustausches zwischen den Steuerbehörden und zahlreichen anderen privaten wie öffentlichen Organisationen, außerordentlich günstige, aktuell bestehende informationsseitige strukturelle Möglichkeiten für die Einführung und Nutzung der Datenverarbeitung. Dagegen finden sich anders als bei der Kriminalpolizei unmittelbar kaum in größerem Umfang ausdifferenzierte Informationsbestände zur Unterstützung der behördlichen Sachbearbeitung.

6.3.1.2 Zu den Bestimmungsgründen qualitativer und quantitativer Merkmale behördlicher Informationsverarbeitung

Die vorfindbaren und gerade knapp skizzierten zentralen Merkmale der Informationsverarbeitung bei Staatsanwaltschaft, Kriminalpolizei und Steuerbehörden bedürfen der weiteren Erklärung. Sie sind keineswegs aus sich heraus als evident zu begreifen. Daß behördliche Informationsverarbeitung in den konkreten Fällen im Rahmen des bestehenden grundsätzlichen Auftrages der Behörden auch durchaus anders aussehen könnte, das machen nicht zuletzt auch in den Behördenzweigen selbst entwickelte Vorstellungen deutlich. Konzepte für einen umfassenden Aufbau staatsanwaltschaftlicher Informationssysteme und computerunterstützter Informationsverarbeitung, wie sie am Anfang der 80er Jahre vom Generalbundesanwalt formuliert worden sind, basieren auf in vieler Hinsicht anderen Formen und Strukturen staatsanwaltschaftlicher Informationsverarbeitung als sie aktuell gegeben sind. Ähnlich hätte etwa auch der zeitweise ins Auge gefaßte Aufbau von Informationssystemen für die Unterstützung der Betriebsprüfung eine wesentliche Veränderung bestehender Formen des Umgangs mit Informationen in den Finanzämtern erforderlich gemacht.

Somit erscheinen auch weitgehend andere qualitative und quantitative Merkmale behördlicher Informationsverarbeitung als die konkret vorfindbaren und hiervon umrissene informationsseitige strukturelle Rahmenbedingungen für die Nutzung moderner Informationstechniken in den drei Behörden auch im Rahmen ihres jeweiligen Auftrages grundsätzlich denkbar und möglich. Das wirft entsprechend die Frage nach den zentralen Bestimmungsgründen der beobachtbaren und für die jeweiligen Verwaltungszweige scheinbar so charakteristischen Merkmale behördlicher Informationsverarbeitung auf.

Bei näherem Hinsehen werden verschiedene Faktoren erkennbar, die hierfür von wesentlicher Bedeutung zu sein scheinen. Es wird dabei deutlich, daß besonders günstige wie ungünstige informationsseitige Rahmenbedingungen und Möglichkeiten für die Nutzung moderner Informationstechniken in den konkreten Fällen keineswegs auf die Wirkung eines einzigen zentralen Bestimmungsgrundes zurückgeführt werden können. Die günstigen wie die ungünstigen Möglichkeiten für die Anwendung moderner Informationstechniken basieren in den einzelnen Behörden vielmehr auf durchaus unterschiedlichen Voraussetzungen. Vor allem vier Faktoren, die allerdings nicht unabhängig voneinander sind, muß hierbei ein ganz besonderer Stellenwert zugemessen werden:

- der Art der Aufgaben und den gegebenen generellen sozio-ökonomischen und politischen Bedingungen, unter denen sie von den Verwaltungen zu erfüllen sind (1),

- den grundlegenden Mustern organisatorischer Differenzierung und Spezialisierung (2)
- der Art und der Intensität rechtlicher Steuerung der inhaltlichen und verfahrensmäßigen Aufgabenerledigung (3), sowie
- der vom behördlichen Selbstverständnis getragenen Vorstellung von der angemessenen Form behördlicher Aufgabenerledigung (4).

(1) Wesentliche und grundlegende Rahmenbedingungen für den Umgang mit Informationen werden, wie nicht anders zu erwarten, von der Art der einzelnen behördlichen Aufgaben, sowie den generellen gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Gegebenheiten eines hochentwickelten Sozialsystems, unter denen die Aufgaben zu erfüllen sind, umrissen. Dies wird beispielhaft an zahlreichen Komponenten der behördlichen Aufgabenerfüllung in den drei Fällen, aber auch im Vergleich der verschiedenen Aufgaben eines Verwaltungszweiges zueinander, deutlich.

So unterliegt die Durchführung von Besteuerungsprozessen der Sache nach weitgehend anderen Bedingungen als die Erledigung von Ermittlungsverfahren im Rahmen der Strafverfolgung. Die Steuerschuld läßt sich nach exakten und eindeutigen mathematischen Operationen berechnen und stellt somit eine Teilaufgabe dar, die sich besonders gut für den Einsatz von DV-Verfahren eignet. Die Entscheidungen von Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei müssen hingegen auf komplexere und weniger klar präformierbare Formen und Strukturen der Informationsverarbeitung für die Entscheidungsfindung zurückgreifen. Auch die Abwicklung finanzieller Transfers und die Kooperation mit den Kreditinstituten ist im Rahmen eines hochentwickelten Wirtschaftssystems ein nach einem weitgehend festen Schema zu erledigender Vorgang. Das unterscheidet ihn z.B. wesentlich vom Verfahren der Aufklärung eines Straftatbestandes und der Ermittlung der Tatverdächtigen. Wesentliche Elemente der eigentlichen Output-Produktion und der damit verknüpften behördlichen Hilfsfunktionen haben somit im Falle der Steuerbehörden im Unterschied zu den Aufgaben der Kriminalpolizei und der Staatsanwaltschaft bereits ihrer Art nach im Rahmen eines entwickelten und hochgradig arbeitsteiligen Wirtschafts- und Sozialsystems weitgehend klare und vorstrukturierte Formen.

Daneben können sich die Steuerbehörden in vergleichsweise hohem Maße der Notwendigkeit zur eigenständigen Beschaffung der für die Aufgabenerledigung benötigten Informationen entledigen, da die Steuerpflichtigen verpflichtet werden können, ihre steuerrelevanten wirtschaftlichen Verhältnisse von sich aus den Finanzämtern zu offenbaren. Die einer Straftat Verdächtigen den gleichen Verpflichtungen zu unterwerfen, würde nicht nur zentralen rechtsstaatlichen Grundsätzen widersprechen, sondern auch tatsächlich kaum von Erfolg gekrönt sein. Entsprechend sehen sich

die Strafverfolgungsbehörden im Rahmen der Aufklärung von Straftaten grundsätzlich in viel höherem Maße vor die Notwendigkeit gestellt, selbsttätig die erforderlichen Informationen zu beschaffen und vorzuhalten. Auch die Tatsache, daß es sich sowohl bei der Durchführung von Besteuerungsprozessen als auch bei der Ermittlung von Straftaten grundsätzlich um Massenvorgänge handelt, wird wesentlich von den bestehenden sozio-ökonomischen Verhältnissen geprägt.

Von ganz besonderer Bedeutung, vor allem für die Kriminalpolizei, ist sicherlich auch die Kombination der verschiedenen behördlichen Aufgaben, hier in erster Linie die Verbindung von repressiver Strafverfolgung und präventiver Gefahrenabwehr bzw. Kriminalitätsbekämpfung. Beide Aufgaben sind in der Realität oft kaum trennbar miteinander verknüpft und konstituieren so für die Kriminalpolizei andere Bedingungen der Aufgabenerledigung als für die beinahe ausschließlich auf Strafverfolgung gerichteten Aufgaben der Staatsanwaltschaft. Dies spielt z.B. eine ganz zentrale Rolle für die Bedeutung des Faktors "Zeit" beim behördlichen Umgang mit Informationen und die Einrichtung besonders leistungsfähiger Informationskanäle. Während die präventive Komponente etwa dazu zwingt, (idealerweise) so rechtzeitig zu handeln, daß das Gefährdungspotential beseitigt ist, bevor es seine Wirkung entfalten kann, unterliegt die reine Strafverfolgung sehr viel geringeren zeitlichen Restriktionen und Anforderungen.

Auch im Rahmen der Aufgaben eines Behördenzweiges ergeben sich gleichsam der Sache nach recht unterschiedliche Bedingungen für die notwendigen behördlichen Informationsverarbeitungsprozesse. So macht die Besteuerung von Körperschaften sehr viel komplexere Vorgänge der Informationsverarbeitung erforderlich als die Durchführung der Besteuerung von Arbeitnehmereinkünften, was eine nicht unerhebliche Bedeutung für die grundsätzliche Möglichkeit wie auch die Wirtschaftlichkeit eines Technikeinsatzes hat.

(2) Von kaum geringerer Bedeutung für die Merkmale behördlichen Umgangs mit Informationen sind die organisatorischen Strukturen, in denen sich die Informationsverarbeitung in den Behördenzweigen vollziehen kann. Das gilt sowohl für die quantitative Dimension von Informationsverarbeitung, also z.B. den Umstand, ob eine Behörde es mit Massendaten zu tun hat, als auch für die qualitative Seite des gegebenen Umgangs mit Informationen.

Die verhältnismäßig günstigen informationsseitigen Möglichkeiten für den Einsatz moderner Informationstechniken bei der Kriminalpolizei basieren in hohem Maße auf einer außerordentlich ausgeprägten funktionalen Arbeitsteilung und einer hochgradigen Zentralisierung zahlreicher behördlicher Funktionen. Dies gilt sowohl für die internen Strukturen der ein-

zelen kriminalpolizeilichen Behörden als auch für die des gesamten Verwaltungszweiges. Verschiedene Behörden, wie das Bundeskriminalamt oder die Landeskriminalämter, fungieren, was die Sammlung, Analyse und Verteilung von Informationen betrifft, als zentrale Stabsstellen für die gesamte Polizeiorganisation. Zahlreiche mit Spezialaufgaben der Informationsverarbeitung versehene Stellen, etwa zur Untersuchung von Spuren, haben auf der mittleren Behördenebene ähnliche Funktionen. Von wesentlicher Bedeutung ist auch, daß die konkrete Aufgabenerledigung nicht allein auf der unteren Behörde angesiedelt ist, sondern daß an ihr, je nach Schwierigkeitsgrad und Bedeutung der Fälle, auch die übergeordneten Behörden in umfangreichem Maße beteiligt sind.

Die funktionale Spezialisierung und Differenzierung der binnenorganisatorischen Strukturen spiegeln dabei sowohl eine hochgradige Arbeitsteilung hinsichtlich der Erledigung der behördlichen Aufgaben und Teilaufgaben als auch eine Differenzierung zwischen der eigentlichen fallbezogenen Output-Produktion und einer über den einzelnen Fall hinausgehenden und gleichsam quer zur Vorgangsbearbeitung liegenden generellen Sammlung, Aufbereitung und Analyse von möglicherweise relevanten Informationen wider. Damit erfolgt Informationsverarbeitung bei den Kriminalpolizeibehörden in einem organisatorischen Rahmen, der hochspezialisierte und auf dieser Basis auch standardisierte Verfahren des Umgangs mit Informationen an spezifischen organisatorischen Stellen ermöglicht und der gleichzeitig eine hohe Kommunikationsintensität und die Entwicklung leistungsfähiger Kommunikationskanäle zwischen den funktional spezialisierten organisatorischen Einheiten erforderlich macht. Auch der Umgang mit Masendaten ist im Falle der Kriminalpolizei in hohem Maße das Produkt organisatorischer Regelungen.

Die Staatsanwaltschaften stellen weitgehend ein organisatorisches Gegenbild zur Kriminalpolizei dar. Ihre organisatorischen Strukturen und Arbeitsteilungsmuster spiegeln in erster Linie dezentrale, unter funktionalen Gesichtspunkten nur sehr begrenzt arbeitsteilige und in gewissem Sinne eher ganzheitliche Formen der Organisation von Aufgabenerledigung und behördlicher Informationsverarbeitung wider. Staatsanwaltschaftliche Aufgabenerledigung, vor allem die Sachbearbeitung, ist weitgehend als "Ein-Mann-Bearbeitung" ausgelegt, nicht aber als eine teamartige Kooperation von Spezialisten, die jeweils für bestimmte Vorgänge der Informationsverarbeitung im Rahmen der Sachbearbeitung zuständig sind.

Auch für die Steuerbehörden sind eher dezentrale und nur begrenzt funktionsspezialisierte Formen organisatorischer Arbeitsteilung typisch, wenn auch nicht in dem Umfang, wie dies bei den Staatsanwaltschaften vorzufinden ist. Das Prinzip der sogenannten Allzuständigkeit der Sach-

bearbeiter vermag dies begrifflich zum Ausdruck zu bringen. Die Muster organisatorischer Differenzierung und Spezialisierung der Informationsverarbeitung beziehen sich in erster Linie auf die Trennung und Verselbständigung einzelner, insgesamt aber weiterhin recht umfassend bleibender Phasen des Besteuerungsvorganges und der Besteuerungsarten. Sie stehen hingegen nicht für eine organisatorische Differenzierung vorgangsbezogener Informationsverarbeitung einerseits und quer dazu liegenden bzw. fallübergreifenden Umgangs mit Informationen andererseits, wie sie für die Kriminalpolizei so typisch ist. Berücksichtigt man allein die organisatorischen Gegebenheiten und ihre Bedeutung für die Art behördlichen Umgangs mit Informationen, so liegen damit auch bei den Steuerbehörden deutlich weniger günstige informationsseitige Rahmenbedingungen für den Einsatz moderner Informationstechniken vor als im Falle der Kriminalpolizei.

(3) Von zentraler Bedeutung sind weiterhin die Art rechtlicher Regelungen, insbesondere die Regelungsstruktur, und die Regelungsdichte, denen die inhaltliche und verfahrensmäßige Aufgabenerledigung in den Behörden unterliegen.

Die Bestimmtheit zahlreicher behördlicherseits zu verarbeitenden Informationen und der Verarbeitungsvorgänge und ihre besondere Affinität für eine Automatisierung von Informationsverarbeitungsprozessen basiert besonders im Falle der Steuerbehörden bereits in hohem Maße auf den einschlägigen rechtlichen Regelungen. Kaum ein Bereich der öffentlichen Verwaltung weist ein so hohes Maß an Rechtsverdichtung und Konditionalprogrammierung auf wie der der Steuerverwaltung, auch wenn dies keineswegs für alle Bereiche der Besteuerung gleichermaßen gilt, wie etwa bei einer Gegenüberstellung von Betriebsprüfung einerseits und Kfz-Steuerung andererseits deutlich wird. Damit sind im Falle der Steuerbehörden die im Rahmen der Aufgabenerledigung relevanten Umweltereignisse und ihre konkrete Verarbeitung zu bindenden behördlichen Entscheidungen zumindest für bestimmte Besteuerungsprozesse bereits hochgradig präzisiert. Die außerordentlich hohe Rechtsverdichtung ist hierbei sowohl das Resultat einer Normierung auf gesetzlicher Ebene als auch verwaltungsinterner Rechtsproduktion.

Für die Kriminalpolizei wie auch die Staatsanwaltschaft bleiben hingegen die konkreten Modalitäten der Informationsverarbeitung rechtlich vergleichsweise unbestimmt. Die scheinbar so automationsgeeignete Konditionalprogrammierung behördlicher Aufgabenerledigung liegt im Falle der Strafverfolgungsbehörden auf einer so abstrakten Ebene, daß sie kaum eine konkrete Bedeutung für die unmittelbaren Formen und Strukturen der Informationsverarbeitung bei Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei hat.

Die rechtliche Normierung beschränkt sich hier insgesamt vor allem auf die Fixierung bestimmter "Eckdaten" und Restriktionen sowie auf die Festlegung genereller Subsumtionsformeln. Eine präzise und weitgehend vorstrukturierte Steuerung der Informationsverarbeitung kann sich in diesen Behörden somit kaum unmittelbar auf das Gerüst rechtlicher Regelungen stützen. Eine Ausnahme hiervon bildet vor allem der Bereich der Verfahrensverwaltung. Dieser zeigt sich insbesondere im Falle der Staatsanwaltschaft ähnlich differenziert und dicht rechtlich geregelt wie zahlreiche steuerbehördliche Aufgaben und Verfahren. Dieser Bereich bietet entsprechend auch unmittelbar vergleichsweise günstige Möglichkeiten für den Einsatz moderner Informationstechniken.

(4) Die Schwerpunkte behördlicher Informationsverarbeitung und ihre quantitativen und qualitativen Merkmale, insbesondere ihre Differenziertheit und Strukturiertheit zeigen sich nicht zuletzt deutlich davon geprägt, welche Vorstellungen von der Art der Aufgabenerledigung und den angemessenen Formen von Informationsverarbeitung in den Verwaltungen vorherrschen. Diese werden ihrerseits wesentlich von zahlreichen anderen Faktoren, wie den Qualifizierungs- und Sozialisationsprozessen des Personals oder den Erwartungen der Umwelt, gestützt.

Kriminalpolizeiliche Informationsverarbeitung wird zentral von der hohen Bedeutung getragen, die der differenzierten und spezialisierten Beschaffung, Sammlung, Aufbereitung und Gewinnung von Informationen über die Umwelt zugemessen wird. Da die Aufklärung von Straftaten, d.h. die erfolgreiche Rekonstruktion zunächst unbekannter Sachverhalte, als zentraler Erfolgsindikator für behördliches Handeln fungiert, spielt ein breites und möglichst umfangreiches Wissen über die relevante Umwelt, über mögliche Zusammenhänge zwischen sachlichen Fakten und sozialem Verhalten sowie seine zeitnahe Aktivierbarkeit eine außerordentlich bedeutsame Rolle. Dies erfordert eine differenzierte, über die Bearbeitung einzelner Fälle hinausgehende informationelle Erfassung und Abbildung der Umwelt. Dies erfordert weiterhin Methoden und Verfahren der Auswertung und Analyse dieser Information, was sich deutlich in den praktizierten Formen behördlicher Informationsverarbeitung und entsprechend günstigen informationsseitigen Rahmenbedingungen für den Einsatz moderner Informationstechniken niedergeschlagen hat.

Die Staatsanwaltschaften zeigen sich ihrem Selbstverständnis nach hingegen weniger an der Sachverhaltsermittlung und an einer dafür notwendigen informationellen Erschließung und Erfassung der Umwelt orientiert. Ihr Fixpunkt ist vielmehr die rechtliche Bewertung und Deutung der meist von dritter Seite beschafften Informationen und die rechtsförmlich korrekte Erledigung der Vorgänge. Staatsanwaltschaftliche aufgabenbezo-

gene Informationsverarbeitung stellt sich entsprechend als eine vorrangig interpretative, keinem besonderen Zeitdruck unterliegende Bewertung von Sachverhalten und Vorgängen und deren Subsumtion unter Rechtsnormen dar. Diese auf Interpretationen und Deutungen angelegte Informationsverarbeitung wird als ein zwar durchaus strukturierter und bestimmten Deutungsmustern folgender, letztlich aber doch individueller und schöpferischer, vom einzelnen staatsanwaltschaftlichen Sachbearbeiter jeweils neu hervorzubringender Akt begriffen.

Auch wenn zahlreiche Prozesse staatsanwaltschaftlicher Sachbearbeitung faktisch routinemäßige Massenvorgänge darstellen, so ist doch die behördliche Vorstellung von einer notwendigerweise individuellen, außerordentlich komplexen und exakten analytischen Methoden kaum zugänglichen Fallbearbeitung von zentraler Bedeutung für die praktizierten Formen von Informationsverarbeitung. Sie prägen eine Art der Informationsverarbeitung, die nur verhältnismäßig wenige Ansatzpunkte für den möglichen Einsatz moderner Informationstechniken bietet. Lediglich die aus staatsanwaltschaftlicher Sicht außerordentlich wichtige Sicherstellung einer ständigen Kontrolle über den Ablauf des Ermittlungsverfahrens und der Verfahrensdokumentation läßt informationell relativ differenzierte, standardisierte und strukturierte Prozesse und Formen der Informationsverarbeitung in diesem Bereich erforderlich werden.

Auch die aufgabenbezogene finanzamtliche Informationsverarbeitung stellt im behördlichen Selbstverständnis in erster Linie Subsumtionsarbeit dar. Die Beschaffung, Erschließung und Gewinnung von Sachinformationen erscheint deutlich weniger wichtig als ihre rechtlich zutreffende Bewertung. Dies wird nicht zuletzt daran deutlich, daß die finanzamtsinterne Spezialistenstruktur der sogenannten Hauptsachbearbeiter und Hauptsachgebietsleiter an Rechtsgebieten orientiert ist und nicht an Sachgebieten oder Feldern der realen behördlichen Umwelt. Für die Steuerverwaltung spielt allerdings in behördlicher Perspektive die inhaltlich möglichst exakte Steuerung und Kontrolle der Subsumtionsprozesse der Vollzugsinstanzen und des Ablaufs der Entscheidungsproduktion eine wesentlich größere Rolle als für die Staatsanwaltschaften. Dies hat, wie bereits erwähnt, wesentlich mit der ausgeprägten Konfliktivität von Besteuerung zu tun. Die in besonderem Maße erforderlich erscheinende, da problemreduzierende formale Gleichbehandlung der Klienten läßt sich in der Perspektive der Steuerbehörden insbesondere durch eine möglichst exakte Bestimmung der steuerungsrelevanten Daten und ihrer Folgen erreichen. Dies bedeutet auch entsprechend präzise bestimmte und standardisierte Informationsverarbeitungsprozesse im Rahmen der behördlichen Entscheidungsproduktion und damit in der Folge auch vergleichsweise günstige

informationsseitige Rahmenbedingungen für eine DV-technische Abwicklung zentraler Elemente behördlicher Vorgangsbearbeitung.

6.3.1.3 Zum Entstehungszusammenhang der Grundstrukturen behördlicher Informationsverarbeitung

Die vorfindbaren Grundstrukturen behördlicher Informationsverarbeitung und die sie prägenden strukturellen Parameter können in ihrer konkreten Ausprägung nicht als "Größen" betrachtet werden, die mehr oder weniger zwangsläufig und weitgehend unabänderlich in der beobachtbaren Ausprägung gegeben sind. Sie müssen vielmehr in hohem Maße als das Resultat einer außerordentlich voraussetzungsvollen Entwicklung der einzelnen Verwaltungszweige begriffen werden. Erst die Berücksichtigung des Entstehungszusammenhanges macht die jeweilige Konstellation und die konkrete inhaltliche Ausprägung der aktuell bestehenden qualitativen und quantitativen Merkmale der Informationsverarbeitung in den Behörden wirklich verständlich. Von zentraler Bedeutung für die jeweiligen Ausprägungen behördlicher Informationsverarbeitung sind dabei im Falle der Steuerbehörden neben der spezifischen Entwicklung des Steuersystems vor allem die zunehmende Rationalisierung der Verfahren und der Trend zu einer immer ausgeprägteren Kontrolle des Besteuerungsvorganges. Im Falle der Staatsanwaltschaften spielen die spezifische Ausgangssituation, in der sich die Einrichtung dieses Behördenzweiges vollzogen hat sowie eine von politischer Seite, aber auch behördlicherseits betriebene Orientierung auf die primär rechtliche Erledigung der Strafverfolgung eine zentrale Rolle. Bei der Kriminalpolizei ist schließlich der Prozeß ihrer Ausdifferenzierung zu einem eigenständigen und spezialisierten Behördenzweig von besonderer Bedeutung.

Die konkreten Merkmale der Informationsverarbeitung bei Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei basieren wesentlich auf der eng miteinander verwobenen und kaum voneinander zu trennenden Entwicklung beider Behördenzweige. So hat der weitgehende faktische Verzicht der Staatsanwaltschaften auf die Durchführung eigener Ermittlungsaktivitäten die Entwicklung der Kriminalpolizei zu einer hochdifferenzierten Spezialbehörde erst ermöglicht. Dies hat in der Folge einer eigenständigen und umfassenden Sachverhaltsermittlung durch die Staatsanwaltschaft, wie sie von der Strafprozeßordnung gefordert wird, zunehmend den Boden entzogen und diese Behörde immer weiter in Richtung auf die beinahe ausschließlich rechtliche und administrative Erledigung der Fälle und ihre vorrangige Funktion als Anklagebehörde gedrängt. Für diesen Prozeß dürften im wesentlichen fünf Faktoren von ausschlaggebender Bedeutung gewesen sein:

(1) Die Ermittlung von Straftaten war zum Zeitpunkt der Einrichtung der Staatsanwaltschaft keine neue Aufgabe, der erstmals eine Verwaltung nachzukommen hatte. Sie wurde vielmehr seit langem von anderer Seite, zunächst im Rahmen des Inquisitionsverfahrens von den Gerichten, später vor allem von der Polizei erledigt. Die Einrichtung der Staatsanwaltschaft zielte unbeschadet des generellen gesetzlichen Auftrags aus der Sicht der gesellschaftlichen Kräfte, die die Einrichtung dieser Behörde in erster Linie gefordert und vorangetrieben haben, auch vor allem auf die Kontrolle polizeilichen Handelns und die Sicherstellung rechtlich vorgeschriebener Verfahrensstandards. Daß trotz der eindeutigen strafprozessualen Regelungen die Durchführung eigenständiger staatsanwaltschaftlicher Ermittlungstätigkeiten von Beginn an keineswegs eine ausgemachte Sache war, wird nicht zuletzt daran deutlich, daß die Staatsanwaltschaften vor allem mit rechtlich qualifizierten Sachbearbeitern ausgestattet wurden und über kein eigenes, auf die Sachverhaltsermittlung spezialisiertes Exekutivpersonal verfügten. Die strafprozessualen Regelungen sind von der Staatsanwaltschaft auch nie ernsthaft als Ressource genutzt worden, um einen eigenständigen Ermittlungsapparat einzufordern und aufzubauen.

(2) Die Staatsanwaltschaft stand zudem vor allem in den ersten Jahrzehnten unter dem Druck der Exekutive, sich weitgehend aus der faktisch von der Polizei wahrgenommenen Sachverhaltsermittlung herauszuhalten und ihre Steuerungsfunktion dieser Behörde gegenüber auf das Unumgängliche zu beschränken. Sie sollte als grundsätzlich weisungsgebundene Instanz aus politischer Perspektive ihren Einfluß und ihre Kontrollfunktionen dagegen vor allem der Strafgerichtsbarkeit gegenüber geltend machen.

(3) Die Polizei nahm zum Zeitpunkt der Verabschiedung der strafprozessualen Bestimmungen faktisch im wesentlichen die Aufklärung des Sachverhaltes im Rahmen der Strafverfolgung wahr. Sie konnte sich hierbei ihres umfangreichen, wenn auch zum damaligen Zeitpunkt noch keineswegs auf die Strafaufklärung spezialisierten Exekutivpersonals bedienen. Ihre unmittelbare Präsenz vor Ort hat ihr überdies von Beginn an andere Informationsquellen und ein anderes Wissen verfügbar gemacht und erschlossen als der in erster Linie vom Schreibtisch aus agierenden Staatsanwaltschaft.

(4) Die nur generalklauselartige Fixierung der kriminalpräventiven polizeilichen Aufgabe und die hochgradige Zweckorientierung der Polizei hat dieser Verwaltung ein sehr viel flexibleres und offensiveres Verhalten ermöglicht als der in hohem Maße an formalen Regeln orientierten Staatsanwaltschaft. Dies dürfte wesentlich zur Herausbildung der Kriminalpolizei als ein auf die Strafverfolgung und die Kriminalitätsbekämpfung spezialisierter Teil der Polizei wie auch zum Aufbau kriminalpolizeilicher

Forschung beigetragen haben, die ihrerseits wesentlich die Formen und Strukturen behördlicher Informationsverarbeitung geprägt haben.

(5) Die Staatsanwaltschaft hat die Bewältigung der Strafverfahren im Rahmen kontinuierlich steigender Fallzahlen sowie den daraus erwachsenden Erledigungsdruck traditionell als ihre größte Herausforderung begriffen. Da die eigentliche behördliche Sachbearbeitung als kaum veränderbar und auch nicht rationalisierbar erschien, hat sich die staatsanwaltschaftliche Aufmerksamkeit zur Bewältigung dieses Problems vor allem auf die Gewährleistung der rechtsförmlich korrekten sowie der administrativ kontrollierten Erledigung der Fälle und die Einleitung der darauf zielenden Problemlösungsstrategien, vor allem einer zunehmenden Abtrennung der Verfahrensverwaltung von der eigentlichen Sachbearbeitung sowie einer Standardisierung und begrenzten Rationalisierung der eher administrativen Arbeiten konzentriert. Die Kriminalpolizei hat ihre besondere Herausforderung hingegen in erster Linie in der Bekämpfung bestimmter Formen schwerer Kriminalität und der Bewältigung des qualitativen Wandels der Begehung von Straftaten gesehen. Ihre Wandlungsprozesse und die daraus hervorgegangene Organisationsform der Kriminalpolizei und die Art ihrer Aufgabenerledigung spiegeln entsprechend in hohem Maße die Bearbeitung dieses Problems wider.

Auch die in den Finanzämtern sichtbar werdenden Formen der Informationsverarbeitung zeigen sich deutlich von einigen zentralen Entwicklungen in der Vergangenheit geprägt. Vor allem der Trend zu einer personenbezogenen, direkten Besteuerung, der beinahe alle Erwerbstätigen unterliegen, hat die Steuerbehörden erst zu einer wirklichen Massenverwaltung werden lassen, die es mit einer breiten Klientel zu tun hat. Die vor allem politisch gewollte, aber auch von der Behörde selbst betriebene zunehmende Konkretisierung und präzise Kontrolle der steuerrelevanten Tatbestände und der Besteuerungsprozesse haben eine Rechtsverdichtung und -komplizierung zur Folge gehabt, die weit über das für andere Aufgabenbereiche der öffentlichen Verwaltung übliche hinausgeht. Hierzu hat überdies auch die zunehmende Funktionalisierung der Besteuerung für die Verfolgung sozial- und wirtschaftspolitischer Zielsetzungen beigetragen. Vor allem zwei Faktoren seien hier hervorgehoben, da sie von zentraler Bedeutung für die etablierten Formen und Strukturen steuerbehördlicher Informationsverarbeitung und die davon umrissenen unmittelbaren Technisierungsmöglichkeiten sind:

(1) Die Entwicklung einer außerordentlich hohen Regelungsdichte hat auf der einen Seite selbst wesentlich zu einer immer präziseren Definition der steuerungsrelevanten Umweltdaten und der Form und der Struktur innerbehördlicher Informationsverarbeitung beigetragen.

(2) Der von der Komplizierung des Rechts (und der Entwicklung zur Massenverwaltung) ausgelöste Arbeitszuwachs hat die Steuerbehörden auf der anderen Seite einem besonderen Erledigungs- und Rationalisierungsdruck ausgesetzt. Diesen Druck haben die Steuerbehörden zum einen durch eine verhältnismäßig umfangreiche Externalisierung von Teilen der Aufgabenerledigung, insbesondere durch eine Verlagerung der Informationsbeschaffung auf Dritte zu verringern gesucht. Dadurch konnten sie sich in hohem Maße auf die Kontrolle und Weiterverarbeitung der Informationen beschränken. Zum anderen haben die Steuerbehörden in mehreren Schüben die Besteuerungsprozesse ganz erheblich vor allem dadurch rationalisiert, daß einzelne Phasen der Besteuerung, die inhaltliche und verfahrensmäßige Erledigung verschiedener (Teil-)Steuerarten und damit verknüpfte Hilfstätigkeiten als hochstandardisierte Prozesse der Informationsverarbeitung ausdifferenziert bzw. von der übrigen Aufgabenerledigung abgespalten wurden.⁴

6.3.1.4 Zur Veränderung der informationsseitigen Rahmenbedingungen für die Einführung moderner Informationstechniken

Die von den quantitativen und qualitativen Merkmalen behördlicher Informationsverarbeitung umrissenen Möglichkeiten für die Einführung moderner Informationstechniken sind nicht nur das Ergebnis einer spezifischen Entwicklung der einzelnen Behörden in der Vergangenheit. Sie unterliegen auch einem eng mit der Einführung der Techniken verbundenen Wandel, sofern und soweit ihre Nutzung einen zentralen Stellenwert im Rahmen behördlichen innovativen Verhaltens einnimmt (s.u.). Eine längere Zeiträume umfassende Betrachtung des Verlaufes der Einführung moderner Informationstechniken in den Behörden macht deutlich, daß diese Entwicklung mit einem ausgeprägten Wandel behördlicher Informationsverarbeitung einhergeht. Gemeint ist hier weniger der Aspekt, daß sich der Charakter behördlicher Informationsverarbeitung als Folge zunehmenden Technikeinsatzes verändert, wie es von der Wirkungsforschung vielfach analysiert worden ist; gemeint ist vielmehr ein Wandel behördlicher Informationsverarbeitung, durch den neue Möglichkeitsräume für einen immer umfassenderen Technikeinsatz umrissen werden.

Es läßt sich beobachten, daß unabhängig vom jeweiligen Stand der technischen Entwicklung und dem Zeitpunkt der ersten Einführung moderner Informationstechniken die Technisierung in den einzelnen Behörden zunächst im wesentlichen unmittelbar an die bestehenden Strukturen und Prozesse der Informationsverarbeitung und den davon umrissenen Möglichkeitsraum anknüpft. Dafür stehen z.B. die ersten Anwendungen von Lochkarten- und DV-Verfahren in den Steuerbehörden im Bereich der Steuer-

festsetzung und der Finanzkasse, die informationstechnische Unterstützung der Kriminalstatistik oder des behördlichen Meldedienstes im Falle der Kriminalpolizei wie auch die Überführung der Strafregister auf das computerisierte Bundeszentralregister oder die Geschäftsstellenautomation bei den Staatsanwaltschaften.

Die Nutzung moderner Informationstechniken stellt sich somit zunächst weitgehend als eine mehr oder weniger spiegelbildliche Übertragung der aktuell gegebenen Formen und Strukturen behördlicher Informationsverarbeitung auf ein technisches System, mit anderen Worten, als die Substitution bisher personell erledigter Informationsverarbeitung durch eine technisch vermittelte Informationsverarbeitung dar.⁵ Als variable Größe fungieren anfänglich im wesentlichen nur bestimmte organisatorische Strukturparameter. Im Zusammenhang mit der Einführung von Großsystemen der Lochkarten- und Computertechnik war dies beispielsweise die Zentralisierung der Informationsverarbeitung, wie im Falle der Einführung von DV-Verfahren für die Steuerfestsetzung oder die staatsanwaltschaftlichen Strafregister, um die bislang weitgehend dezentral anfallenden Daten und Verarbeitungsprozesse zu wirklichen Massenbeständen und -prozessen zu aggregieren.

Wenn die Einführung und Nutzung moderner Informationstechniken jedoch zu einer für die Behörde zentralen Form innovativen Verhaltens wird, zeichnen sich deutliche Veränderungen beim behördlichen Umgang mit Informationen ab. Als Anknüpfungspunkt für den Einsatz von Technik fungieren nicht mehr allein die jeweils bestehenden Formen und Strukturen der Informationsverarbeitung und der dadurch umrissene informationsseitige Möglichkeitsraum. Als Anknüpfungspunkt fungiert in zunehmendem Maße eine veränderte Gestalt behördlicher Informationsverarbeitung. Die Veränderung der Formen und Strukturen der Informationsverarbeitung kann dabei vorrangig sowohl daran orientiert sein, die Bedingungen zu schaffen, die den Einsatz moderner Informationstechnik erst möglich macht als auch daran, mit Hilfe informationstechnischer Verfahren andere Formen und Arten behördlicher Informationsverarbeitung, also z.B. veränderte behördliche Leistungen, zu realisieren. Deutlich zu beobachten ist in jedem Fall, daß der umfangreiche Einsatz moderner Informationstechniken bei den Steuerbehörden, vor allem aber bei der Kriminalpolizei, und die zunehmende Verknüpfung ursprünglich punktuell ansetzender Technikanwendungen in den Verwaltungen kaum auf der Basis einer im wesentlichen unverändert gebliebenen Informationsverarbeitung hätte realisiert werden können. Genauso wird am Beispiel der Staatsanwaltschaft deutlich, daß der hier sehr begrenzt gebliebene Einsatz moderner Informationstechniken nicht zuletzt deshalb keine Erweiterung erfahren hat, weil die für eine

Techniknutzung in weiten Bereichen unmittelbar relativ ungünstigen informationsseitigen Rahmenbedingungen keine Veränderung erfahren haben, da die etablierten Formen und Strukturen weithin unbestritten und in der herrschenden behördlichen Perspektive für unverzichtbar gehalten werden.

Die Veränderungen der qualitativen und quantitativen Merkmale behördlicher Informationsverarbeitung und der davon umrissene Wandel des Möglichkeitsraumes für den Einsatz moderner Informationstechniken basieren nur in verhältnismäßig begrenztem Umfang auf einem vorgegebenen Mengenwachstum, wie z.B. im Falle der Steigerung des behördlichen Aufgabenvolumens als Folge eines umweltbedingten Wachstums der Fallzahlen. Sie lassen sich auch nur teilweise auf den Behörden von außen zugewiesene neue Aufgaben und Leistungen zurückführen. Bedeutsamer erscheint vielmehr ein von den Verwaltungszweigen selbst vorangetriebener Wandel der behördlichen Informationsverarbeitung.

Der seit dem Beginn der 70er Jahre immer dichter und breiter werdende Einsatz von computerunterstützten Verfahren bei der Kriminalpolizei stützt sich in hohem Maße auf eine wesentliche Umgestaltung der behördlichen Informationsverarbeitung. Zahlreiche DV-gestützt verwaltete Informationssammlungen, wie z.B. eine Haftdatei, sind erst mit dem zunehmenden Einsatz der Datenverarbeitung aufgebaut worden. Das gleiche gilt für die Wege und Verfahren der Verknüpfung von Daten- und Informationsbeständen, wie sie etwa im Kriminalaktennachweis zum Ausdruck kommen. Neue Verfahren der Beschaffung und Auswertung von Informationen, wofür die Rasterfahndung oder das System PIOS stehen, basieren ebenso auf neu entwickelten Informationsverarbeitungsprozessen und Methoden des Umgangs mit Informationen. In jüngster Zeit wird der Versuch deutlich, die laufende Vorgangsbearbeitung auf veränderte Weise mit den bislang davon isolierten DV-gestützten Informationssystemen und der Produktion und Nutzung von Informationsbeständen zu verbinden.

Auch bei den Steuerbehörden zeigen sich nach einem anfänglich primär auf eine Substitution bestehender Informationsverarbeitungsprozesse gerichteten Technikeinsatz deutliche Veränderungen in der behördlichen Informationsproduktion. Die informationelle Integration der bis dahin weitgehend getrennten Bereiche behördlicher Informationsverarbeitung, oder der Steuerfestsetzung und der Steuererhebung, die weitgehende Neustrukturierung der Informationsverarbeitungsprozesse bei der Prüfung von Steuererklärungen im Rahmen der Umsetzung der "Grundsätze zur Neuorganisation der Finanzämter und zur Neuordnung des Besteuerungsverfahrens" (GNOFÄ) basieren auf einem in zentralen Bereichen veränderten Umgang mit Informationen. Genauso können bzw. konnten sich die Pläne einer Erweiterung des behördlichen Leistungsspektrums durch die

mit dem Einsatz von DV-Systemen verknüpfte, von politischer Seite geforderte Einführung einer Vollverzinsung von Steuerguthaben und -schulden oder die Konzeption einer computerunterstützten Betriebsprüfung nicht unmittelbar auf aktuell bestehende Formen und Prozesse der Informationsverarbeitung in den Steuerbehörden stützen.

Auch im Falle der Staatsanwaltschaft ist erkennbar, daß die Realisierung so umfassender Konzepte einer DV-unterstützten Sachbearbeitung und eines Aufbaus umfangreicher behördlicher Informationensysteme, wie sie von seiten des Generalbundesanwalts formuliert worden sind, sich nicht allein auf die aktuell bestehenden Formen und Strukturen behördlicher Informationsverarbeitung hätte stützen können. Ihre Umsetzung hätte eine umfassende Veränderung staatsanwaltschaftlichen Umgangs mit Informationen vorausgesetzt.

Die Veränderung behördlicher Informationsverarbeitung und davon umrissener neuer Möglichkeiten für den Einsatz moderner Informationstechniken können allerdings keineswegs automatisch mit einem Wachstum, d.h. einem "Mehr" an Informationsverarbeitung gleichgesetzt werden. Veränderung kann Vereinfachung oder Verkürzung der Prozesse bedeuten, wie z.B. im Falle der DV-gestützten Neuordnung der Besteuerungsprozesse, bei denen intensive Prüfprozesse teilweise von pauschalisierten Verfahren abgelöst wurden. Die Veränderung kann aber auch, wie bei zahlreichen neuen Verfahren und Leistungen der Kriminalpolizei, etwa im Bereich der sogenannten beobachtenden Fahndung, eine Erweiterung behördlicher Informationsverarbeitung bedeuten.

6.3.1.5 Zur Bedeutung behördlicher Planungs- und Entwicklungskapazitäten

Von zentraler Bedeutung als grundlegende strukturelle Rahmenbedingung für den möglichen Einsatz moderner Informationstechniken ist aber nicht allein das Potential, das von den qualitativen und quantitativen Merkmalen behördlicher Informationsverarbeitung umrissen wird. Wesentlich sind auch die jeweils bestehenden Kapazitäten der Verwaltung, die behördlichen Möglichkeiten für einen Technikeinsatz erfassen und analysieren und informationstechnische Innovationen entwickeln und realisieren zu können.

Der Stellenwert entsprechender behördlicher Kapazitäten wird besonders vor dem Hintergrund deutlich, daß ein zunehmend umfangreicher werdender Technikeinsatz immer weniger allein auf den ursprünglich gegebenen informationsseitigen Möglichkeiten aufbaut, sondern Teil eines umfassenderen Veränderungsprozesses wird, in dem die Möglichkeiten, moderne Informationstechniken zu nutzen, erst Zug um Zug neu entstehen bzw. eigens geschaffen werden. Wenn ein erweiterter Technikeinsatz in

hohem Maße auf gewandelten behördlichen Verfahren und Arbeitsmethoden, auf neu geschaffenen Strukturen der Verwaltungen und veränderten Leistungen basiert, dann müssen diese, sollen sie überhaupt möglich werden, erst entworfen, konzipiert und geplant werden.

Zusätzlich sind solche behördlichen Kapazitäten hinsichtlich des Einsatzes moderner Informationstechniken deshalb von besonderer Wichtigkeit, da informationstechnische Innovationen selbst heute, wo z.B. zunehmend Standardsoftware am Markt angeboten wird, nur in begrenztem Umfang von externen Stellen "bezogen" werden können. Auch in den Fällen, in denen etwa Sachbearbeiter in jüngster Zeit eigeninitiativ kleinere mikrorechnergestützte Anwendungen implementiert haben, basiert der Technikeinsatz nur zu einem geringen Teil auf extern entwickelten Verfahren. Die Mehrzahl der Anwendungen stellt Eigenentwicklungen dar, basiert also auf behördlichen Kapazitäten zur Entwicklung und Realisation informationstechnischer Innovationen. Von mindestens ebenso großer Bedeutung sind daneben die Kapazitäten der Verwaltung, die organisatorischen Perspektiven und den behördlichen Rahmen zu entwickeln und zu konzipieren, in dem der Einsatz von Informationstechniken zu einer Option für eine problemlösende Umgestaltung der Verwaltung werden kann.

Der eng begrenzte Einsatz moderner Informationstechniken in den Staatsanwaltschaften korrespondiert deutlich mit den ebenfalls nur verhältnismäßig schwach ausgeprägten diesbezüglichen behördlichen Kapazitäten. Abgesehen von den bei der Zentralregisterbehörde aufgebauten informationstechnischen Planungs- und Realisierungspotentialen, deren Zuständigkeit sich aber auf den Bereich dieser Behörde beschränkt, verfügen die Staatsanwaltschaften kaum über eigene Kompetenzen. Erst seit dem Ende der 70er Jahre sind in begrenztem Maße für einzelne DV-Projekte z.B. eigene Programmiergruppen aufgebaut worden, die auf der Ebene der obersten Justizbehörden angesiedelt wurden. Darüber hinaus müssen sich die Staatsanwaltschaften, wie die Justiz insgesamt, in erster Linie auf die von den ressortübergreifenden Rechenzentren der jeweiligen Landesverwaltungen zur Verfügung gestellten Kapazitäten stützen. Auch die den weiteren organisatorischen Bereich betreffenden behördlichen Planungs- und Entwicklungspotentiale, die in den Verwaltungen üblicherweise auf der Ebene der oberen und obersten Behörden eingerichtet sind, sind im Falle der Staatsanwaltschaften nur schwach ausgeprägt. Die Kompetenz einzelner, hinsichtlich der Nutzung moderner Informationstechniken innovativer Sachbearbeiter kann diese Situation sicherlich nicht in entscheidender Weise verändern.

Ganz anders stellt sich die Lage im Falle der Steuerbehörden und der Kriminalpolizei dar. Beide Verwaltungszweige haben im Zuge des hier im-

mer umfangreicher werdenden Technikeinsatzes ganz erhebliche personelle und organisatorische Kapazitäten zur Entwicklung und Realisation informationstechnischer Innovationen aufgebaut. So verfügen beide Behördenzweige in den einzelnen Ländern in der Regel über eigene Rechenzentren. Im Falle der Kriminalpolizei erstrecken sich diese behördlichen Kapazitäten auch in besonders ausgeprägter Weise auf den Bereich der Entwicklung neuer Arbeitsmethoden und -konzepte, was an den zahlreichen mit diesbezüglichen Aufgaben betrauten behördlichen Stabsstellen und -funktionen erkennbar wird.

6.3.2 Zur Notwendigkeit einer Einführung moderner Informationstechniken

Die strukturelle Möglichkeit zum Einsatz moderner Informationstechniken stellt auch vor dem Hintergrund eines spezifischen Handlungsbedarfs, der von den Problemen und dem Problemdruck, dem sich die Behörden gegenübersehen, konstituiert wird, nur eine notwendige Bedingung für die Realisierung informationstechnischer Innovationen dar. Von wesentlicher Bedeutung ist daneben die mehr oder weniger scharf umrissene Notwendigkeit, diese Form innovativen Verhaltens im Rahmen der gegebenen, neu entstehenden wie auch erst zu schaffenden informationsseitigen Potentiale wählen zu müssen. Diese Notwendigkeit - ob den Umständen nach objektiv gegeben oder "nur" subjektiv empfunden - wird dabei von zwei Seiten eingegrenzt:

- zum einen durch die Art bzw. Struktur der Probleme, so wie sie sich in behördlicher Perspektive darstellen, (1) und
- zum anderen durch die Verfügbarkeit alternativer Formen innovativen Verhaltens und die behördlichen Präferenzen für bestimmte Arten der Problemlösung (2).

Bei summarischer Betrachtung basiert der umfangreiche Einsatz von Informationstechniken bei der Kriminalpolizei in vergleichsweise hohem Maße auf dem Umstand, daß eine Technisierung vor dem Hintergrund der behördlichen Wahrnehmung und Interpretation zahlreicher Probleme und Herausforderungen in vielen Bereichen als einzige Problemlösung erschien. Im Falle der Steuerbehörden hat zwar die Einführung von Informationstechniken aufgrund der Problemstruktur und in Anbetracht der gegebenen Formen und Strukturen behördlicher Informationsverarbeitung ebenfalls vielfach nahegelegen; genauso wichtig war jedoch, daß alternative Formen der Problemlösung, weniger der Sache nach als aufgrund der gegebenen Umweltbedingungen und ihrer Bewertung durch die Verwaltung, nicht oder nur unzureichend zur Verfügung standen. Bei den Staatsanwaltschaften hat

hingegen gerade die (offensichtlich) ausreichende Aktivierbarkeit anderer Problemlösungsmöglichkeiten die mögliche Thematisierung eines weitergehenden Technikeinsatzes in hohem Maße verhindert.

(1) Aus der Problemstruktur, wie sie sich behördlicherseits darstellt, ergibt sich insbesondere im Falle der Kriminalpolizei in zahlreichen Fällen eine hohe Affinität zu einem umfangreichen Einsatz moderner Informationstechniken. In kriminalpolizeilicher Perspektive basieren zentrale behördliche Probleme auf einer unzureichenden Qualität und mangelnden Zeitnähe polizeilicher Informationsverarbeitung und -verteilung. Die für notwendig erachteten qualitativen Verbesserungen lassen sich als solche in vielen Fällen kaum durch alternative Formen der Problemlösung, wie den Einsatz zusätzlichen Personals, durch die Vergrößerung der mit traditionellen Methoden der Informationsspeicherung geführten Datenbestände oder die Informationsgewinnung mittels hergebrachter Verfahren, erreichen. Die Einführung und ständige Weiterentwicklung informationstechnischer Verfahren stellt sich somit vor dem Hintergrund der behördlicherseits als besonders lösungsbedürftig begriffenen Probleme und Problemsachen für weite Bereiche als die zentrale problemadäquate Lösung dar. Der hohe Bedarf an zeitkritischer Information etwa hat wesentlich dazu beigetragen, frühzeitig (zum damaligen Zeitpunkt) relativ ambitionierte DV-Verfahren, wie Online-Abfragemöglichkeiten der gespeicherten Informationen, zu realisieren, da nur dadurch das gewünschte Ergebnis, die zeitnahe Information, zu erzielen war. Nur mit Hilfe der modernen Informationstechniken erschien und erscheint es auch vielfach möglich, für notwendig erachtete neue Arbeitsmethoden und -verfahren zu realisieren.

Aus der Komplexität der diagnostizierten Veränderungen des kriminalpolizeilichen Handlungsfeldes bzw. der behördlichen Aufgabenumwelt ergab und ergibt sich allerdings auch in einem hohen Maße die Notwendigkeit, ein komplexes Bündel unterschiedlicher, personelle wie organisatorische und verfahrensrechtliche Elemente umfassender Formen innovativen Verhaltens zu konzipieren und umzusetzen. So hat beispielsweise auch eine umfangreiche Ausweitung des Personalbestandes als wesentlicher Bestandteil behördlicher Innovationsstrategie für die Bewältigung zahlreicher Anforderungen an kriminalpolizeiliches Handeln außerhalb jeder Diskussion gestanden. Technik allein konnte und kann die behördlicherseits als drängend empfundenen Probleme nicht lösen. Der weitreichende Einsatz moderner Informationstechniken hat umgekehrt aber auch erst unter veränderten personellen wie organisatorischen Bedingungen in der Einschätzung der Verwaltung seinen Problemlösungsbeitrag entfalten können.

Die Probleme der Staatsanwaltschaft verwiesen und verweisen dagegen so, wie sie sich in der behördlichen Perspektive überwiegend darstellen,

vor dem Hintergrund unveränderter und überdies in der hergebrachten Form weitgehend für notwendig gehaltener behördlicher Strukturen und Formen der Informationsverarbeitung nur sehr begrenzt auf die Einführung moderner Informationstechniken als adäquate Problemlösung. Lediglich in einzelnen Fällen, wie bei der Überführung der staatsanwaltschaftlichen Strafregister in das Bundeszentralregister hat die Einführung eines DV-gestützten Systems von der Problemstruktur her unmittelbar nahegelegen. Die hier wahrgenommenen Probleme, wie die hohe Fehlerhaftigkeit der verzeichneten Daten oder die Schwierigkeit, die jeweils zuständige Registerbehörde zweifelsfrei ausfindig zu machen, um unnötige Kommunikationswege zu vermeiden, haben sich in erster Linie als Probleme der bestehenden behördlichen Organisation und des praktizierten Umgangs mit Informationen dargestellt.

Darüber hinaus bieten sich die modernen Informationstechniken jedoch überwiegend für die Lösung von Problemen an, mit denen die Staatsanwaltschaften in der vorherrschenden behördlichen Perspektive nicht konfrontiert sind, während sie sich umgekehrt Problemen, d.h. konkret vor allem der Bewältigung der Fallzahlen, gegenübersehen, für die informationstechnische Innovationen, folgt man den staatsanwaltschaftlichen Problemdefinitionen, kaum eine Lösung darstellen. Das findet nicht zuletzt auch in der nur sehr zögerlichen Nutzung informationstechnischer Anwendungen, wie dem Rechtsinformationssystem JURIS, oder in der ebenfalls nur relativ langsamen Einführung der Geschäftsstellenautomation seinen Ausdruck. Die Kräfte in den Staatsanwaltschaften, die dies auch vor dem Hintergrund einer anderen Wahrnehmung und Bewertung behördlicher Probleme anders einschätzen, sind nur vergleichsweise schwach ausgeprägt.

Auch bei den Steuerbehörden läßt sich aus der die Leistungsfähigkeit der Verwaltung betreffenden Struktur behördlicher Probleme nur in verhältnismäßig geringem Umfang unmittelbar die Notwendigkeit zur Einführung moderner Informationstechniken ableiten, auch wenn der Einsatz dieser Techniken vor dem Hintergrund der unmittelbar vorhandenen Merkmale behördlicher Informationsverarbeitung in weiten Bereichen in Vielem nähergelegen hat und liegt als im Falle der Staatsanwaltschaften. Die von seiten der Verwaltung diagnostizierten Probleme und Anforderungen, wie die Bewältigung der Fallzahlen, die Verbesserung der Richtigkeit behördlicher Entscheidungen oder die intensivere Überprüfung der steuerrelevanten Verhältnisse der Adressaten, vor allem solcher, die unter wirtschaftlichen Aspekten von größerer Bedeutung waren, lassen vielfach grundsätzlich auch eine mindestens ebenso hohe Affinität zu alternativen Formen innovativen Verhaltens, wie z.B. personellem Wachstum oder einer Veränderung der Besteuerungsverfahren, erkennen.

Zumindest bis zum Ende der 70er Jahre ist der unmittelbar von finanziellen Restriktionen ausgelöste Problemdruck im Falle aller drei Behörden nur von begrenzter Wirksamkeit für die Notwendigkeit gewesen, moderne Informationstechniken, soweit sie sich gegenüber personeller Informationsverarbeitung durch eine höhere Wirtschaftlichkeit auszeichnen, einzuführen. Aufgrund des von dieser Seite nur verhältnismäßig schwachen Problemdrucks hat es deshalb nahegelegen, Technik in erster Linie dort einzuführen, wo sie sich auf der Basis gegebener Formen und Strukturen der Informationsverarbeitung vergleichsweise unproblematisch einführen ließ, wo also auch in der Perspektive der Behörde beträchtliche Rationalisierungsreserven gleichsam auf der Hand lagen, wie z.B. bei zahlreichen routinisiert und standardisiert zu erledigenden Prozessen der Informationsverarbeitung in den Finanzämtern. Eine den Zwängen finanzieller Restriktionen folgende Einführung informationstechnischer Verfahren in den Bereichen, in denen die informationsseitigen Bedingungen für die Nutzung moderner Informationstechniken erst durch eine wesentliche Veränderung zahlreicher struktureller Parameter hätten geschaffen werden müssen bzw. wo die Informationsverarbeitung in behördlicher Perspektive zunächst als wenig rationalisierungsfähig galt und gilt, wie im Falle der Staatsanwaltschaften, hätte es hingegen eines erheblich größeren finanziellen Rationalisierungsdruckes bedurft. Es ist deshalb kein Zufall, daß seit der generellen Verschlechterung der Finanzlage öffentlicher Haushalte auch in den Staatsanwaltschaften die technikbezogenen Innovationsplanungen und die realisierten Technikanwendungen einen neuen Schub erhalten.

(2) Die Begrenztheit alternativer Problemlösungsmöglichkeiten dürfte im Falle der Steuerbehörden ein besonders zentraler Faktor für die Einführung und insgesamt sehr weitreichende Nutzung moderner Informationstechniken sein. Begrenztheit meint nicht, daß Alternativen überhaupt nicht, sondern meint in erster Linie, daß sie nicht in ausreichendem Umfang zur Verfügung standen, um die als dringend lösungsbedürftig eingeschätzten Probleme zu bewältigen. Insbesondere die Möglichkeiten einer Verstärkung des Personaleinsatzes, aber auch das Potential einer Verkürzung und Vereinfachung der Besteuerungsprozesse sowie des Abbaus von (Teil-)Aufgaben waren bzw. sind unter den gegebenen Umweltbedingungen der Steuerverwaltung als relativ begrenzt eingeschätzt worden.

Die Steuerbehörden sahen sich hinsichtlich der Personalrekrutierung bis in die 70er Jahre hinein in sehr viel stärkerem Maße als andere Zweige der öffentlichen Verwaltung von der Konkurrenz des privaten Sektors betroffen. Die dem Personal der Finanzverwaltung offenstehende Möglichkeit, die in ihrer fachspezifischen Ausbildung erworbenen Qualifikationen unmittelbar im besser entlohnenden privaten Sektor verwerten zu können,

hat lange zu einem erheblichen Abwanderungssog geführt. Weiterhin wurden die Möglichkeiten, jenseits marginaler Korrekturen in größerem Umfang Aufgaben abbauen oder das Steuerrecht wesentlich vereinfachen zu können, um auf diese Weise zu unkomplizierteren Besteuerungsverfahren zu gelangen, als nicht durchsetzbar angesehen.⁶ Das gleiche gilt für eine weitergehende Externalisierung zentraler Elemente der Aufgabenerledigung, wie sie die Einführung einer Pflicht zur Selbstveranlagung dargestellt hätte.

Im Rahmen solcher Beschränkungen, die etwa einen deutlichen Abbau von Fallzahlen aufgrund verfahrens- bzw. materiell-rechtlicher Änderungen zur Ausnahme machten,⁷ stellte und stellt die Einführung und umfangreiche Nutzung moderner Informationstechniken zwar nicht die einzige als verfügbar angesehene Form innovativen Verhaltens dar. Sie mußte und muß aber beinahe notwendigerweise ein zentrales Element der behördlichen Innovationsstrategie sein. Ein wesentlicher Abbau der Mengenprobleme galt vor allem wegen der Schwierigkeiten der Personalrekrutierung ohne einen umfassenden, zwar von zahlreichen anderen, vor allem organisatorischen Maßnahmen begleiteteten, aber doch für die gesamte Veränderung der Finanzämter zentralen Rückgriff auf moderne Informationstechnik als eine unrealistische Perspektive.⁸ Insbesondere auch die zur Erhöhung der Effektivität finanzamtlicher Tätigkeit und der besseren Ausschöpfung der Steuerquellen für erforderlich gehaltene, in den 70er Jahren angestrebte Intensivierung der Außenprüfung erschien aufgrund des Personalmangels nur auf dem Wege einer Umschichtung von Sachbearbeitern aus dem Innen- in den Außendienst realisierbar, was eine entsprechende rationalisierungsbedingte Freisetzung von Personal im Innendienst zur Voraussetzung hatte.

Die personellen Engpässe haben in Anbetracht des in weiten Bereichen finanzamtlicher Aufgabenerledigung steigenden Arbeitsanfalls lange einen unabhängig von finanziellen Restriktionen bestehenden und den Einsatz informationstechnischer Verfahren forcierenden, gleichsam sekundären Rationalisierungsdruck ausgeübt. Die negativen Erfahrungen der Steuerbehörden mit dem Reorganisationskonzept der "GNOFÄ" in der zweiten Hälfte der 70er Jahre und die seitdem deutlich verstärkten finanziellen Restriktionen haben das Spektrum realisierbar erscheinender alternativer Innovationsformen in den letzten Jahren zusätzlich beschränkt.

Vor allem im Falle der Staatsanwaltschaften hat hingegen die Möglichkeit, andere, d.h. nicht-technische Wege der Lösung behördlicherseits für lösungsbedürftig gehaltener Probleme in ausreichendem Umfang beschreiten zu können, wesentlich dazubeigetragen, daß die Einführung moderner Informationstechniken und die hierfür erforderlichen informationsseitigen

und strukturellen Anpassungen der Behörde - von wenigen Ausnahmen abgesehen - bis in die jüngste Zeit kaum ein Thema zu werden brauchte. Die Vereinfachung von Verfahren durch verfahrensrechtliche Änderungen und die Nutzung zahlreicher, von den bestehenden rechtlichen Regelungen gebotener Elastizitäten bei der Erledigung der Verfahren, wie beispielsweise der verstärkte Erlaß von Strafbefehlen oder die vorzeitige Einstellung der Verfahren, haben etwa als entsprechende Wege fungiert. Ähnliche Bedeutung hatte auch die Übertragung zahlreicher Aufgaben von den "teuren" Staatsanwälten auf "billigere" Rechtspfleger und andere Mitarbeiter. Solche Maßnahmen haben wesentlich dazu beigetragen, das dominierende Problem der Bewältigung kontinuierlich wachsender Fallzahlen zu entschärfen. In gewissem Sinne läßt sich das in ähnlicher Weise auch von der Kriminalpolizei praktizierte und z.T. behördlicherseits offiziell legitimierte Verfahren, die sogenannte Alltagskriminalität lediglich zu verwalten anstatt, wie rechtlich gefordert, auch hier Strafverfolgung zu betreiben, als einen faktischen Abbau von Aufgaben der Verwaltung und eine spezifische Form der Lösung behördlicher Probleme begreifen - eine Möglichkeit, die etwa den Steuerbehörden in einem solchen Umfang ohne das Risiko zentraler Folgeprobleme nicht zur Verfügung stand.

Eine überragende Rolle hat im Falle der Staatsanwaltschaft der sehr weitgehende Ausbau der personellen Kapazitäten gespielt. Mit der gesamten Justiz ist dieser Behördenzweig der Bereich der öffentlichen Verwaltung gewesen, der seinen Personalbestand nach dem Bildungssektor und der Polizei seit dem Beginn der 60er Jahre am deutlichsten hat ausweiten können. Die Probleme der Staatsanwaltschaft sind ihrer Art nach von der Behörde auch immer in erster Linie mit personellen Engpässen und entsprechend mit einem verstärkten Personaleinsatz als der angemessenen Form der Problemlösung in Verbindung gebracht worden.⁹ Auch da, wo weniger der massenhafte Aufgabenanfall das Problem umreißt, sondern wo eine wachsende Komplexität von Aufgaben zu bewältigen war und ist, wie etwa im Falle der Bearbeitung der Wirtschaftskriminalität, wurde und wird die Herausforderung vor allem als ein Problem der Personalausstattung bewertet. Entsprechend zielt innovatives Verhalten - abgesehen von begrenzten, die behördlichen Grundstrukturen kaum in Frage stellenden organisatorischen Maßnahmen - in erster Linie auf die Realisation personellen Wachstums. Erst die in den letzten Jahren eingetretene Verschärfung der finanziellen Restriktionen der öffentlichen Haushalte hat der personellen Expansion der Staatsanwaltschaften als zentraler Form der Problemlösung zunächst den Boden entzogen.¹⁰

6.3.3 Behördliche Vorstellungen, Perspektiven und Präferenzen für den Einsatz moderner Informationstechnik und ihre Nutzungsformen

Die Einführung moderner Informationstechniken und der Umfang ihrer Anwendung in den Verwaltungen zeigen sich weiterhin auch deutlich von den vorherrschenden behördlichen Vorstellungen und Konzepten von Technik und der Einschätzung ihrer Leistungsfähigkeit, aber auch von den Präferenzen für bestimmte Nutzungsformen geprägt, die in den Verwaltungen vor dem Hintergrund der jeweiligen Problemdefinitionen und Vorstellungen von behördlicher Aufgabenerledigung vorhanden sind. Solche Konzepte formen nicht allein die konkreten Entscheidungen für und wider informationstechnische Innovationen und ihre spezifischen Anwendungen und Nutzungsformen. Sie bilden vielmehr schon im Vorfeld einer möglichen Thematisierung und Diskussion über den Technikeinsatz einen strukturellen Filter, der von vornherein einer Diskussion über informationstechnische Innovationen den Boden entziehen kann bzw. die Entscheidungen auf ganz spezifische Perspektiven des Technikeinsatzes beschränkt.

Ganz besonders im Falle der Staatsanwaltschaft wird deutlich, wie über lange Zeit dominierende Vorstellungen und Wahrnehmungen der modernen Informationstechnik eine intensivere Auseinandersetzung mit diesbezüglichen Innovationen weitgehend verhindert haben. Die Möglichkeit einer Lösung behördlicher Probleme durch die Einführung moderner Informationstechniken ist hier bereits im Vorfeld potentieller Entscheidungssituationen vielfach ausgefiltert worden. In der Staatsanwaltschaft wird die moderne Informationstechnik, allen voran die Datenverarbeitung, zumindest bis zum Beginn der 80er Jahre ganz überwiegend als eine Automationstechnik begriffen. Auch die Leistungsfähigkeit von computergestützten Informationssystemen reduziert sich in der dominierenden behördlichen Perzeption auf die Funktion eines "schnellen Karteikastens". Der mögliche Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung wird weithin als eine unmittelbare Automatisierung behördlicher Entscheidungsproduktion verstanden und assoziativ etwa mit dem Bild der Fertigung einer "Anklageschrift auf Knopfdruck" verknüpft. Diese Vorstellung kontrastiert in besonders ausgeprägter Weise mit den zentralen Anforderungen an die Form und die Art behördlicher Aufgabenerledigung, wie sie sich behördlicherseits darstellen. Daneben verbinden sich in der vorherrschenden Sichtweise der Verwaltung mit technischer Modernität insgesamt keine unbedingt positiven Assoziationen.

Unabhängig davon, daß den dominierenden staatsanwaltschaftlichen Vorstellungen zufolge kein wesentlicher Anlaß und keine Notwendigkeit für eine qualitativ andere Art von Aufgabenerledigung und behördlicher

Informationsverarbeitung besteht, gerät Informationstechnik auch kaum als eine Option ins Blickfeld, vor deren Hintergrund die konkreten Formen und Strukturen behördlicher Informationsverarbeitung als unzureichend erscheinen könnten. Es sind im wesentlichen einzelne Behördenmitglieder, die dies zumindest seit der Verfügbarkeit intelligenter und kleinförmiger DV-Systeme anders sehen und die solche Systeme aus eigener Initiative heraus zur Unterstützung der Sachbearbeitung zu nutzen versuchen.

Auch wenn sich die vorherrschenden technikbezogenen Vorstellungen zu wandeln beginnen, wozu veränderte technische Systeme und ein in den letzten Jahren erhöhter, auch auf den Einsatz von Informationstechniken drängender Rationalisierungsdruck beigetragen haben, kann es nicht verwundern, daß es z.T. eines erheblichen Einflusses von Dritter Seite bedarf hat und weiter bedarf, um informationstechnische Innovationen zu einem bedeutsamen Gegenstand behördlicher Diskussion und zu einer Option für staatsanwaltschaftliches innovatives Verhalten zu machen. Typischerweise hat die beinahe intensivste Auseinandersetzung der Staatsanwaltschaft mit moderner Informationstechnik in der Vergangenheit auch weniger dem möglichen Einsatz in der eigenen Verwaltung gegolten. Sie fand ihren Fixpunkt vielmehr in antizipierten Auswirkungen, die die kriminalpolizeiliche Datenverarbeitung auf die Position der Staatsanwaltschaft im von behördlicher Rivalität geprägten Konflikt mit der Polizei haben könnten.

Auch bei den Steuerbehörden wurde moderne Informationstechnik lange Zeit ebenfalls in erster Linie als eine Automationstechnik betrachtet. Im Unterschied zur Staatsanwaltschaft hat die Technik aber gerade aufgrund ihres Potentials zur Automatisierung von Abläufen sowie zu einer selbsttätigen und weitgehend standardisierbaren und vorprogrammierbaren Entscheidungsproduktion ihren entscheidenden Wert und ihre herausragende Stellung als eine präferierte Form innovativen Verhaltens erhalten. Die besonders auf der Führungsebene der Steuerverwaltung lange Zeit präsen- te Vorstellung, die Aufgabenerledigung als einen weitgehend automatisierten Fließprozeß zu begreifen und entsprechend zu gestalten, hat unter den spezifischen Bedingungen der Aufgabenerledigung in den Finanzämtern ihren besonderen Stellenwert bekommen. Automation und zentral gesteuer- ter Technikeinsatz wurden als das beinahe ideale Konzept und die passen- de Formel, einen Massenansturm von Aufgaben bewältigen sowie die hoch- gradige Konfliktivität der Besteuerung durch einheitliche und objektive, da vorprogrammierte maschinelle "Entscheidungen" reduzieren zu können, angesehen; sie versprachen überdies, den Verwaltungsvollzug durch eine wesentliche Steigerung der behördlichen Reaktionsgeschwindigkeit schnel- ler an veränderte rechtliche Regelungen anpassen zu können.

Die Präferenz für diese Nutzungsform moderner Informationstechnik einerseits und die entsprechende Form behördlicher Aufgabenerledigung andererseits paßt sich im übrigen auch durchaus in eine bestimmte Tradition steuerbehördlicher Formen innovativen Verhaltens ein. Schon die früheren Prozesse einer Rationalisierung behördlicher Aufgabenerledigung durch eine zunehmende Abspaltung und Ausdifferenzierung hochgradig standardisierter und routinierter und dadurch auch weitgehend kontrollierter Besteuerungsprozesse standen unter ähnlichen Leitgedanken. Nicht zuletzt deshalb hat auch der sachbearbeiternahe und vor Ort in den Finanzkassen erfolgende, aber weniger gut in Vorstellungen von einer automatisierten Aufgabenerledigung passende Technikeinsatz auf der Grundlage von Buchungsautomaten und ähnlicher Systeme, wie er in den 60er Jahren erprobt wurde, letztlich gegen den Einsatz großer EDV-Systeme und den von ihnen gebotenen Möglichkeiten einer Automatisierung keine wirkliche Chance gehabt.

Die Vorstellung, moderne Informationstechniken auch zur Unterstützung personeller Informationsverarbeitung einzusetzen, statt diese in automatisierte Fließprozesse einzubinden, und sie etwa für den Aufbau von Informationssystemen und damit für eine bessere Verfügbarkeit und Gewinnung von Informationen in den Finanzämtern zu nutzen, ist zwar grundsätzlich vorhanden gewesen. Dafür stehen beispielsweise der geplante Aufbau von Informationssystemen für die Betriebsprüfung oder auch bereits recht frühzeitig auftauchende Überlegungen zur Unterstützung behördlicher Führungsentscheidungen. Solche Konzeptionen sind aber zumindest bis zum Beginn der 80er Jahre von der alles überragenden Vision eines automatisierten Finanzamtes weithin überdeckt worden. Neben der Verfügbarkeit neuer Techniken haben vor allem zahlreiche negative Erfahrungen mit dem umfassenden Automationskonzept in der zweiten Hälfte der 70er Jahre sowie die auf andere Formen der Techniknutzung drängenden Initiativen von Sachbearbeitern in den letzten Jahren jedoch für ein gewisses Umdenken bzw. eine Erweiterung der Betrachtungsperspektive und des Spektrums grundsätzlich diskutierter Nutzungsformen informationstechnischer Systeme gesorgt.

Für die Kriminalpolizei hat sich, im Unterschied zu den beiden anderen Behörden, seit dem Beginn der intensiven Beschäftigung mit den modernen Informationstechniken in der zweiten Hälfte der 60er Jahre immer die Vorstellung einer qualitativen Verbesserung der behördlichen Informationsversorgung verbunden.¹¹ Der Einsatz von DV-gestützten Informationssystemen und -kanälen zeigt sich wesentlich getragen von der Perspektive, ein Vielfaches an Wissen über Fakten und Zusammenhänge zu erlangen und schnell verfügbar zu machen. Dies hat auf der einen Seite seine

besondere Bedeutung im Hinblick auf die ins Auge gefaßte ausgeprägtere präventive Orientierung der Kriminalpolizei erlangt, da diese ganz besonders auf eine hohe Informationsverfügbarkeit angewiesen ist. Nicht weniger bedeutsam ist auf der anderen Seite aber auch die behördlicherseits als besonders positiv bewertete Perspektive gewesen, die Überführung von Straftätern in möglichst weitem Umfang auf einen "objektiven" Indizienbeweis stützen zu können. Dahinter wird das Interesse erkennbar, sich möglichst weitgehend von den immer als verhältnismäßig unzuverlässig bewerteten Aussagen von Personen unabhängig machen zu können. Die weitgehend ungebrochene Erwartung, die in die Problemlösungsfähigkeit moderner Informationstechniken, besonders auch in eine davon erwartete Erhöhung der Rationalität behördlichen Handelns gesetzt wird, fungiert als eine der zentralen Triebkräfte der außerordentlich schnellen, immer umfassender werdenden und in ihrem Ende kaum absehbaren Entwicklung des Technikeinsatzes bei der Kriminalpolizei.

6.3.4 Konflikte um die Einführung und Nutzung moderner Informationstechniken: Zur Bedeutung der Akzeptanz informationstechnischer Innovationen

Nicht zuletzt haben auch zahlreiche Schwierigkeiten und Probleme bei der Durchsetzung informationstechnischer Verfahren und Anwendungen und damit verbundener innovativer Maßnahmen in den Behörden einen z.T. erheblichen Einfluß auf die Entwicklung der Nutzung moderner Informationstechniken in diesen Verwaltungen ausgeübt. Dies hat zwar in keinem der Fälle eine radikale Umkehr des Prozesses der Einführung der Technik und ihrer weiteren Verbreitung zur Folge gehabt, jedoch zu teilweise erheblichen Friktionen und Modifikationen bei der Anwendung geführt.

Allein die Staatsanwaltschaften sind von tiefgreifenden Auseinandersetzungen um informationstechnische Innovationen weitgehend verschont geblieben. Dies ist im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß ein umfassenderer Einsatz moderner Informationstechniken im Rahmen der gegebenen und bislang kaum wirklich in Frage gestellten strukturellen behördlichen Rahmenbedingungen nicht ernsthaft zur Diskussion gestanden hat. Diesbezügliche reale Probleme und Konflikte haben somit erst gar nicht in größerem Umfang entstehen können.

Anders dagegen die Situation im Falle von Kriminalpolizei und Steuerverwaltung. Beide Behördenzweige haben sich teilweise heftigen Auseinandersetzungen um bestimmte Formen und Anwendungen moderner Informationstechniken gegenübergesehen. Die Konfliktlinien und -fronten wie auch

ihre Auswirkungen sind in beiden Fällen allerdings sehr unterschiedlich gewesen.

Im Falle der Kriminalpolizei ist die Konfliktstruktur und sind die Frontlinien verhältnismäßig klar und einfach. Die Auseinandersetzung um bestimmte Anwendungen der Datenverarbeitung stellt im wesentlichen einen Konflikt zwischen der Behörde auf der einen und bestimmten Teilen ihrer gesellschaftlichen und politischen Umwelt auf der anderen Seite dar. Der nicht zuletzt unter dem Druck von politischer und gesellschaftlicher Umwelt konzipierte und realisierte, sehr weitreichende Einsatz von Informationstechniken ist im Laufe der Zeit hinsichtlich bestimmter Anwendungsfelder, vor allem seinem Umfang nach, von zentralen Teilen dieser Umwelten nicht mehr akzeptiert worden.

Der Aufbau und Ausbau kriminalpolizeilicher Datenverarbeitung weiß sich in den ausgehenden 60er und der ersten Hälfte der 70er Jahre gesellschaftlich und politisch zunächst vergleichsweise breit getragen. In der Mitte der 70er Jahre beginnt sich jedoch im Rahmen einer verstärkten und im politischen wie im gesellschaftlichen Umfeld immer weitere Kreise erfassenden Sensibilisierung für die Probleme des Datenschutzes und informationsbezogener Persönlichkeitsrechte sowie vor dem Hintergrund einer zunehmend kritischer werdenden Position gegenüber behördlichen Kontrollmöglichkeiten ein Bruch zwischen Behörde und wesentlichen Teilen ihrer Umwelt abzuzeichnen. Zu dieser Veränderung hat auch beigetragen, daß zahlreiche weithin erwartete Erfolge des immer umfassenderen Technischeinsatzes, insbesondere im Zuge der Verfolgung des politischen Terrorismus, ausgeblieben sind und z.T. erhebliche Pannen, vor allem bei der Fahndung, zu verzeichnen waren.

Ins Zentrum der Auseinandersetzung gerieten vor allem die Vernetzung der kriminalpolizeilichen Informationssysteme mit den Datenbanken anderer staatlicher Stellen, in erster Linie denen der Nachrichtendienste. Besonders umstritten waren daneben die umfassende Verknüpfung kriminalpolizeiinterner Informationsbestände und die hinter den gesamten informationstechnischen Innovationen stehende expansive Interpretation des kriminalpolizeilichen Auftrags. Auf äußeren Druck hin und nach entsprechenden, von politischer Seite erlassenen bindenden Vorgaben mußte die Kriminalpolizei diese Vernetzungen und Verknüpfungen sowie zahlreiche auf einen weiteren Ausbau der Informationssysteme gerichtete Entwicklungsvorhaben entgegen eigenen Vorstellungen und Intentionen abbrechen. Die Expansion der Einführung und Nutzung moderner Informationstechniken bei der Kriminalpolizei wurde - zumindest vorübergehend - deutlich begrenzt. Zugleich wurde die erst knapp 10 Jahre zuvor geschaffene, starke Position des Bundeskriminalamtes als der Steuerungszentrale krimi-

nalpolizeilicher Datenverarbeitung zugunsten der Kriminalpolizeibehörden der einzelnen Länder wieder geschwächt.

Daß diese von politischer Seite gefaßten Beschlüsse zur Begrenzung kriminalpolizeilicher Datenverarbeitung zehn Jahre später, in der zweiten Hälfte der 80er Jahre, zumindest z.T. wieder revidiert wurden, ist neben der Veränderung der politischen Kräfteverhältnisse nicht zuletzt dem Verhalten der Kriminalpolizei zuzurechnen. Diese hat zwar die vormaligen Begrenzungen ihres Handelns notgedrungen hinnehmen müssen, sie aber inhaltlich vor dem Hintergrund der eigenen Interpretation ihres Auftrages und des behördlichen Selbstverständnisses nie wirklich verstanden und akzeptiert. Sie hat entsprechend, auch wenn einige ehemals führende Promotoren kriminalpolizeilicher Datenverarbeitung im Zuge der Auseinandersetzungen aus ihren Positionen ausgeschieden sind, sehr beharrlich und offensiv immer wieder den Abbau dieser Beschränkungen gefordert.

Bei den Steuerbehörden wird demgegenüber eine sehr viel kompliziertere Konfliktstruktur deutlich. Im Unterschied zur Situation bei der Kriminalpolizei konzentriert sich die Auseinandersetzung hier nicht auf ein zentrales Thema. Es läßt sich überdies keine einheitliche und klare Frontlinie zwischen den verschiedenen Akteuren beschreiben. Auch wenn sich diese Auseinandersetzungen beinahe in ausgeprägterem Umfang auf die nicht-technischen, wenn auch aufs Engste mit der umfangreichen Einführung informationstechnischer Verfahren verknüpften innovativen Maßnahmen konzentrierten, so ergab sich daraus doch auch eine gewisse Beschränkung des Anwendungsfeldes moderner Informationstechniken, besonders aber eine Verstärkung des Trends zu modifizierten Nutzungsformen der Datenverarbeitung in den Steuerbehörden.

Die hochgradige Konfliktivität des in der ersten Hälfte der 70er Jahre zu einem umfassenden Innovationspaket verdichteten Bündels an Veränderungen läßt sich sehr viel besser verstehen, wenn man berücksichtigt, daß hierdurch neben zahlreichen, vielfach auch auf den Einsatz der Datenverarbeitung zurückgehenden Funktionsmängeln behördlicher Aufgabenerledigung eine Vielzahl zentraler Interessen verwaltungsinterner wie auch -externer Akteure wesentlich tangiert wurden. Jeder einzelne dieser aus Funktionsmängeln und beeinträchtigten Interessen resultierenden Konflikte hätte kaum zu einer so umfassenden Revision des gesamten Innovationskonzeptes geführt, wie sie sich in der Folge als unumgänglich herausstellte. Das gesamte Bündel an Maßnahmen, das hinter dem Versuch einer groß angelegten Bewältigung des ausgeprägten Mengenproblems der Steuerbehörden sowie einer deutlichen Orientierung des Ressourceneinsatzes in den Finanzämtern an der wirtschaftlichen Bedeutung der Steuerfälle stand, führte zu einem Übermaß an Reibungspunkten zwischen im einzel-

nen sehr unterschiedlichen Akteuren. Die ins Auge gefaßte DV-Unterstützung und personelle Verstärkung der Betriebsprüfung, die Aufspaltung in intensiv kontrollierte Steuerfälle auf der einen und eher überschlägig geprüfte Fälle auf der anderen Seite oder die Einführung einer hochgradig funktionalen Arbeitsteilung in Verbindung mit ziemlich unflexiblen, benutzerfernen und zentral betriebenen DV-Systemen wurden weithin nicht akzeptiert.

Die ausgeprägte Bindung des Konflikts an etablierte Interessen verschiedener verwaltungsinterner wie -externer Akteure wird besonders deutlich, wenn man betrachtet, daß sich der Widerstand auch gegen Maßnahmen richtete, die auf eine deutlich erkennbare Verbesserung des von den steuerrechtlichen Regelungen definierten finanzamtlichen Leistungsniveaus zielten. So traf die Intensivierung der Betriebsprüfung auf den massiven Widerstand der Klienten und ihrer professionellen Interessenvertreter, die sich davon in ihren wirtschaftlichen Interessen negativ betroffen glaubten. Sie konnten sich letztlich auch durchsetzen, obwohl alle anderen in der einen oder anderen Weise beteiligten oder betroffenen Akteure, von der gewerkschaftlichen Vertretung der Beschäftigten in der Finanzverwaltung bis zu den Rechnungshöfen, grundsätzlich die gerade in diesem Bereich behördlicher Aufgabenerledigung besonders deutlich zutage tretenden Leistungsdefizite beklagten und die entsprechenden steuerbehördlichen Maßnahmen zumindest verbal unterstützten. Die Bindung des Konfliktes an etablierte Interessen wird aber auch z.B. im Falle der Einführung der aktenlosen Fallbearbeitung und verhältnismäßig pauschaler Prüfprozesse für einen weiten Bereich der Veranlagungsbesteuerung deutlich. Was hier auf erhebliche Akzeptanzprobleme der Betroffenen gestoßen und letztlich auch daran gescheitert ist, stellte kaum etwas anderes dar als das, was seit langem, etwa bei der Bearbeitung der Lohnsteuer bzw. des Lohnsteuerjahresausgleichs, ohne größere Konflikte von den Finanzämtern praktiziert wurde und wird.

Eine besondere Qualität und Komplexität hat die Auseinandersetzung um die Innovationen dadurch erhalten, daß sich hier ein Konflikt zwischen Verwaltung und Umwelt mit einer verwaltungsinternen Auseinandersetzung verbunden hat. Die zahlreichen Konfliktlinien verliefen zwischen unteren und oberen Steuerbehörden, zwischen vor allem steuerfachlich orientiertem und stärker auf eine Ökonomisierung steuerbehördlichen Handelns drängenden Verwaltungspersonals sowie zwischen den Steuerbehörden einerseits und wesentlichen Teilen ihrer Klientel andererseits. Die Vielschichtigkeit der Konfliktlinien und -parteien und der berührten Interessen hat maßgeblich dazu beigetragen, daß die Auseinandersetzung schließlich auf eine politische Ebene gehoben wurde und in der Folge zu einer weitgehenden

Revision des gesamten Innovationskonzeptes und der bereits implementierten Maßnahmen geführt hat.

Für die Nutzung informationstechnischer Systeme und den Prozeß ihrer weiteren Einführung resultierte aus dieser Auseinandersetzung zunächst, daß vor allem auf die tatsächliche Entwicklung ambitionierterer DV-gestützter Prüfungsverfahren und Informationssysteme in einem so brisanten Bereich wie der Betriebsprüfung (zumindest vorerst) weitgehend verzichtet wurde.¹² Damit hat auch das mögliche Anwendungsspektrum der Datenverarbeitung eine wesentliche Einengung erfahren. Daneben hat dieser Konflikt in hohem Maße dazu beigetragen, daß in einem ersten Schritt bestimmte Nutzungsformen der Technik, vor allem die ausgeprägte DV-gestützte Steuerung der Sachbearbeitung unter den Bedingungen einer vollständigen Trennung von personeller und maschineller Bearbeitung und einer vergleichsweise nahtlosen Einbindung verschiedener Sachbearbeitungs- und Assistenzaufgaben in einen maschinell bestimmten Fließprozeß, rückgängig gemacht wurden. In der Folge wurden dann benutzerbezogenere, zeitnähere und flexiblere Nutzungsstrukturen entwickelt und implementiert. Dieser Konflikt hat weiterhin wesentlichen Einfluß darauf gehabt, ein technikbezogenes Innovationskonzept in Frage zu stellen, das vor allem auf die Automation von Aufgabenerledigungsprozessen fixiert war. Er hat damit dazu beigetragen, den Blick für andere Formen und Felder des Einsatzes moderner Informationstechniken zu öffnen und so z.B. auch quer laufende oder netzartige Informationsflüsse in den Behörden oder nur unterstützende Funktionen des Technikeinsatzes wahrnehmen zu können bzw. ihnen einen anderen Stellenwert als bislang zuzuordnen.

6.4 Zu den Grundmustern innovativen Verhaltens der Behörden und seiner Bedeutung für die Einführung und Nutzung moderner Informationstechniken: Ein Resumee

Abschließend soll es darum gehen, die Grundstrukturen innovativen Verhaltens von Staatsanwaltschaft, Steuerverwaltung und Kriminalpolizei noch einmal besonders hervorzuheben, die von ihnen im Rahmen ihrer jeweiligen Umweltbedingungen verfolgten Handlungskonzepte resumierend gegenüberzustellen und ihre generelle Bedeutung für die Einführung und Nutzung moderner Informationstechniken zu charakterisieren.

Die drei hier untersuchten Verwaltungen operieren zweifellos unter recht unterschiedlichen Bedingungen mit deutlich voneinander abweichenden Anforderungen, die sich im Verhalten der Behörden und ihrem Wandel

niedergeschlagen haben. Daneben werden aber am Beispiel von Staatsanwaltschaft, Steuerverwaltung und Kriminalpolizei jenseits solcher Differenzen sehr unterschiedliche behördliche Verhaltensweisen und Strategien des Umgangs mit und der Reaktion auf sich wandelnde Umweltverhältnisse deutlich. Dies ist für die Einführung, die Formen und den Umfang der Nutzung informationstechnischer Systeme in den Verwaltungen von zentraler Bedeutung.

Die Staatsanwaltschaft verkörpert gleichsam exemplarisch einen verhältnismäßig ausgeprägten institutionellen Immobilismus. Ihr Verhalten ist in hohem Maße auf eine Konservierung der bestehenden behördlichen Strukturen und der hergebrachten Art behördlicher Aufgabenerledigung gerichtet. Dies wird besonders deutlich, wenn man die seit Jahrzehnten kaum gewandelten grundlegenden Organisationsstrukturen, die Formen des Behördenaufbaus sowie die Arbeitsteilungsmuster, aber auch die nur wenig veränderten behördlichen Verfahren und Arbeitsmethoden, die Rekrutierungsmechanismen und Prozesse der Qualifizierung für das behördliche Personal betrachtet. Die Veränderungen, etwa im Bereich der Bearbeitung der Wirtschaftskriminalität oder der Gerichtshilfe, stellen zwar im einzelnen durchaus wichtige, im Gesamtrahmen aber doch nur vergleichsweise marginale Strukturwandlungen dar. Die Anpassung an den Wandel der Umwelt und veränderte Anforderungen, der sich in der vorherrschenden, von einem breiten behördlichen Konsens getragenen Sichtweise weithin auf das quantitative Problem der Bewältigung wachsender Fallzahlen reduziert, erfolgt über relativ einfache Mechanismen, die die behördlichen Grundstrukturen in qualitativer Hinsicht weitgehend unangetastet lassen: Personelles Wachstum und die Verkürzung der Verfahren bis hin zur reinen Verfahrensverwaltung sind die dominierenden Strategien innovativen Verhaltens. Darin findet ein Verhaltensmuster seinen Ausdruck, das sich, soweit Veränderungen unumgänglich erscheinen, vor allem als eine weitgehend reaktive Anpassung an sich ändernde Verhältnisse darstellt.

Diese Art der Problembewältigung und diese Form der Anpassung werden letztlich, obwohl zentrale Elemente des gesetzlichen Auftrags der Verwaltung tatsächlich seit langem nicht eingelöst werden, von der Umwelt akzeptiert, da diese Leistungen zumindest z.T. quasi ersatzweise von einer anderen Behörde, der Kriminalpolizei, erbracht werden. Die weitgehende Strukturhaltung als dem zentralen Anliegen der Politik der Verwaltung kann auch nur deshalb erreicht werden, weil die Staatsanwaltschaft aufgrund der Beschränkung auf einen Teil des ihr übertragenen Auftrages, nämlich auf die rechtliche Bewältigung der Strafverfolgung, von zentralen Dimensionen des Wandlungsprozesses ihrer Umwelt nicht oder doch nur am Rande betroffen ist. Zwar wird die faktische Ausklammerung

eines Teils des behördlichen Auftrags, also vor allem die unzureichenden Ermittlungstätigkeiten und einer mangelnden Steuerung der kriminalpolizeilichen Aktivitäten im Rahmen der Strafverfolgung genau wie auch die faktische Abhängigkeit von dieser Behörde, als Problem durchaus wahrgenommen. Wegen des dominierenden Interesses an der Bewahrung der bestehenden Strukturen und des klar zum Ausdruck gebrachten und einem traditionellen behördlichen Selbstverständnis entsprechenden Vorranges der rechtlichen Erledigung der Strafverfolgung werden jedoch behördlicherseits kaum Strategien entwickelt, die auf diese Probleme und einen entsprechenden Wandel der behördlichen Verhältnisse gerichtet sind.

Diese Gegebenheiten und Orientierungen behördlichen Verhaltens fungieren als zentrale Rahmenbedingungen für das technikbezogene innovative Verhalten der Staatsanwaltschaft. Im Rahmen der gewachsenen behördlichen Strukturen hat der Einsatz moderner Informationstechniken mit Ausnahme des Bereichs der Verfahrensverwaltung nur verhältnismäßig wenige unmittelbare informationsseitige Anknüpfungspunkte gefunden. Die Einführung informationstechnischer Verfahren bedurfte aber auch hier erheblicher äußerer Anstöße. Die durchaus erfolgreiche Anwendung alternativer Formen der Problemlösung und die ausgeprägte Orientierung an der Bewahrung behördlicher Strukturen haben bisher die Notwendigkeit wie auch die Möglichkeit einer wesentlichen Veränderung der strukturellen informationsseitigen und organisatorischen behördlichen Gegebenheiten verhindert, die eine zentrale Voraussetzung für einen umfangreicheren Einsatz moderner Informationstechniken darstellt. Die modernen Informationstechniken sind darüber hinaus bis in die jüngste Zeit behördlicherseits weithin kaum als eine wirkliche Option für die Bewältigung von Herausforderungen, denen sich die Staatsanwaltschaften gegenübersehen, begriffen worden. Auch von dieser Seite besteht somit nur ein geringer Anlaß zu einer verstärkten Einführung moderner Informationstechniken und einem entsprechenden Wandel behördlicher Strukturen und Formen der Informationsverarbeitung. Erst ein verstärkter, von den aktuellen finanziellen Verhältnissen der öffentlichen Haushalte ausgehender Rationalisierungsdruck, eine sich mittlerweile unproblematischer in bestehende Strukturen einfügende Technik sowie die technikbezogenen Aktivitäten einzelner Sachbearbeiter scheinen die behördliche Neigung zu informationstechnischen Innovationen zu erhöhen.

Auch die Kriminalpolizei zeigt sich in bestimmter Weise durchaus traditionsverhaftet. Wie die Staatsanwaltschaft orientiert sie sich an einer im Zeitablauf nur wenig veränderten behördlichen Interpretation ihres Auftrages. Im behördlichen Selbstverständnis ist der Auftrag der Kriminalpolizei seit langem auf die vorrangige Bewältigung bestimmter Formen von

Kriminalität fixiert sowie darauf, gleichsam eine zentrale Garantstellung für die bestehende gesellschaftliche und politische Ordnung einzunehmen. Gleichwohl verkörpert die Kriminalpolizei eine Art Gegentyp zur Staatsanwaltschaft. Versteht die Staatsanwaltschaft neben den behördlicherseits zu erfüllenden Funktionen und Zwecken auch ihre grundlegenden Strukturen als zu bewahrende Elemente, so begreift die Kriminalpolizei wesentliche Teile der behördlichen Strukturen, Verfahren und Handlungskonzepte zumindest phasenweise als durchaus anpassungsfähige und unter sich wandelnden Bedingungen auch anpassungsbedürftige Größen. Scheinen die Strukturen und Konzepte behördlicher Organisation und behördlichen Handelns bei der Staatsanwaltschaft beinahe einen Selbstwert zu haben, so werden sie von der Kriminalpolizei insgesamt sehr viel instrumenteller verstanden.

Der weitgehende quantitative und qualitative Wandel der für die Kriminalpolizei nach Auftrag und Selbstverständnis relevanten sozialen Umwelt spiegelt sich in einem entsprechenden Wandel der Behörde. Veränderte Erscheinungsformen jenseits der Alltagskriminalität liegender Straftaten und abweichenden Verhaltens sowie gewandelte Bedingungen ihrer Aufklärung mit ihren in behördlicher Wahrnehmung gravierenden Konsequenzen für die Funktions- und Zweckerfüllung der Kriminalpolizei haben sich in zahlreichen Formen innovativen Verhaltens niedergeschlagen. Diese haben die Handlungsformen, -instrumente und -konzepte dieses Verwaltungszweiges, das behördliche Leistungsspektrum sowie die Organisationsstrukturen wesentlich verändert. Auch im Falle der Kriminalpolizei zeigen sich die Formen behördlichen Wandels geprägt von einer - gemessen am gesetzlichen Auftrag der Behörde - außerordentlich selektiven, insbesondere den kriminalpolitischen Intentionen der Behörde folgenden Problembewältigung.

Die Kriminalpolizei, die in maßgeblicher Weise als Ergebnis innovativen Verhaltens der Polizei seit dem Ende des letzten Jahrhunderts als spezieller Behördenzweig überhaupt erst entstanden ist, hat die Form und den Umfang ihres Wandels zwar phasenweise unterschiedlich intensiv, insgesamt jedoch sehr aktiv betrieben und im einzelnen weithin selbst gestaltet, sodaß von einer Art selbstorganisierender Anpassung gesprochen werden kann. Sie hat damit nicht zuletzt die ihr von einer nur relativ geringen exogen vorgegebenen Regelungsdichte eröffneten Spielräume intensiv zur Selbststeuerung genutzt. Ausdruck der von dieser Behörde betriebenen aktiven Verwaltungspolitik ist insbesondere auch die ausgeprägte Werbung um Unterstützung und Legitimation für ihre Vorstellungen von den erforderlichen Formen kriminalpolizeilichen Handelns und innovativer Maßnahmen. Die Kriminalpolizei hat entsprechend mit Nachdruck beklagt, wenn die von ihr für notwendig erachteten "politisch-administrative(n)

Richtungsentscheidungen ... nicht mehr zu erlangen" waren (Herold 1986), wie etwa im Falle der am Ende der 70er Jahre verlangten langfristigen politischen Absicherung des forcierten Ausbaus kriminalpolizeilicher Datenverarbeitung, insbesondere der Vernetzung mit anderen Behörden.

Aufgrund eines in zahlreichen Teilbereichen als Ergebnis vergangener Innovationen bereits hochspezialisierten, arbeitsteiligen und standardisierten Umgangs mit Informationen sowie ihrer oftmals durch die Art behördlicher Informationsverarbeitung verursachten Aggregation zu Massendaten bestanden bei der Kriminalpolizei von Beginn an grundsätzlich relativ günstige Möglichkeiten zum Einsatz moderner Informationstechniken. Es bedurfte anfangs allerdings trotzdem der besonderen gesellschaftlichen und politischen Bedingungen der ausgehenden 60er Jahre und des davon erzeugten Handlungsdruckes, um die kriminalpolizeiliche Aufmerksamkeit auf die modernen Informationstechniken zu lenken. Die Realisation informationstechnischer Innovationen hat in der Folge ihren besonderen Stellenwert aus der überragenden Bedeutung, die behördlicherseits der Verbesserung der kriminalpolizeilichen Informationsverarbeitung für die Bewältigung der behördlichen Probleme zugemessen wurde, erlangt. Die modernen Informationstechniken wurden und werden hierbei als eine außerordentlich bedeutsame Option und zentrale Problemlösungressource begriffen. Das vergleichsweise instrumentelle Verständnis wesentlicher Teile der bestehenden behördlichen Strukturen und Prozesse hat die Möglichkeit zu ihrer Umgestaltung eröffnet, um auf diesem Wege das Anwendungsspektrum und Leistungspotential moderner Informationstechniken besser nutzen und erheblich erweitern zu können. Umgekehrt tragen die von der Kriminalpolizei als Option begriffenen modernen Informationstechniken wesentlich dazu bei, neue behördliche Arbeitsmethoden zu entwickeln und das Leistungsspektrum dieser Verwaltung nachhaltig zu verändern. Aus beidem erwachen jeweils neue Anwendungsfelder für die Informationstechniken. Erst vor diesem Hintergrund behördlichen Verhaltens wird der außerordentlich weitreichende Einsatz informationstechnischer Verfahren bei der Kriminalpolizei erklärbar. Es muß hierbei zudem berücksichtigt werden, daß sich der von seiten der Behörde angestrebte Ausbau DV-unterstützter Verfahren in bestimmten Anwendungsfeldern zumindest zeitweise deutlich von dem entgegenstehenden Bewertungen und Interessen der politischen und gesellschaftlichen Umwelt begrenzt gesehen hat.

Das Innovationsverhalten der Steuerbehörden ist seiner Art nach zwischen dem der Kriminalpolizei einerseits und dem der Staatsanwaltschaft andererseits einzuordnen. Die Politik dieser Verwaltung schwankt im Zeitablauf deutlich zwischen dem Versuch, an etablierten Strukturen festzuhalten und entsprechend eher reaktiv orientierten Anpassungsmaß-

nahmen und einer umfangreichen, auch an der Bewältigung künftiger Anforderungen ausgerichteten Reorganisation. Nach den umfangreichen Innovationsmaßnahmen der 20er Jahre werden behördlicherseits strukturbewahrende Anpassungsmaßnahmen zunächst deutlich präferiert. Ein wachsender Problemdruck führt jedoch im Laufe der 60er Jahre zu einer wesentlichen Veränderung der behördlichen Problemlösungsstrategie und entsprechend gewandelten Formen innovativen Verhaltens.

Es ist für das Verständnis der Form und der Art innovativen Verhaltens der Steuerbehörden von wesentlicher Bedeutung zu berücksichtigen, daß der hohe und zunehmend anwachsende Problemdruck, dem sich dieser Verwaltungszweig seit den 50er Jahren gegenübergesehen hat, nicht ausschließlich als das Ergebnis eines sehr schnellen quantitativen und qualitativen Wandels der Umwelt und der der Behörde gesetzten Daten der Aufgabenerledigung begriffen werden kann. Er muß vielmehr auch darauf zurückgeführt werden, daß die Politik der Verwaltung diesen Veränderungen nicht rechtzeitig bzw. nicht in ausreichendem Maße Rechnung getragen hat. Die Steuerverwaltung sah sich vor dem Hintergrund dieser Entwicklung vor die Notwendigkeit gestellt, ihr Muster der Problembewältigung dahingehend zu ändern, daß dem Wandel der Umwelt auch durch strukturelle Veränderungen der Behörde und der Verfahren der Aufgabenerledigung entsprochen wurde. Daneben wurde das zu bewältigende Grundproblem behördlicherseits nicht mehr allein als ein Mengenproblem, sondern auch als ein Problem der Bewältigung eines qualitativen Wandels der Umwelt begriffen, das seinerseits Anlaß war, die etablierten behördlichen Strukturen instrumenteller zu betrachten.

Diese Veränderungen von Situationsbewertung einerseits und den Vorstellungen einer erfolversprechenden Form behördlicher Problembewältigung andererseits bilden den zentralen Hintergrund für das umfangreiche steuerbehördliche Innovationskonzept der 70er Jahre. Es zielte neben einem umfassenden Technikeinsatz auf einen wesentlichen Wandel vor allem der Arbeitsmethoden und -verfahren, der Organisationsstrukturen der Finanzämter sowie des Personaleinsatzes. Eine deutlich komplexer gewordene Situationsbewertung hatte hier ihren Ausdruck in einem komplexeren Konzept der Problembewältigung gefunden.

Bedeutete dieses Konzept und der Versuch seiner Implementation auch in einem gewissen Sinne einen Strukturbruch gegenüber der Vergangenheit, so wird auf einer allerdings generelleren Ebene dahinter gleichwohl die Anknüpfung an in früheren Phasen behördlichen Wandels praktizierte Formen innovativen Verhaltens sichtbar. Das Konzept basiert in seiner Grundorientierung auf Mustern der Innovation in den 20er Jahren, als für bestimmte Teilbereiche die Arbeitsteiligkeit und die Funktionsspezialisie-

rung deutlich erhöht und die Standardisierung der Verfahren durch Maßnahmen der Prozeßabspaltung und -differenzierung beträchtlich vorange-
trieben worden waren. Auch der Versuch, die finanzamtliche Prüfungstätigkeit stärker vom Schreibtisch der Behörden in die Umwelt zu verlagern, knüpft an den 50 Jahre zuvor eingeschlagenen Weg an. Da der groß angelegte strukturelle behördliche Wandel in wesentlichen Teilbereichen an inneren Funktionsproblemen und seiner Konfliktivität, d.h. vor allem einer mangelnden Akzeptanz in der Verwaltung selbst wie auch von seiten der Umwelt scheitert, bleiben im Ergebnis neben einem umfangreichen Technischeinsatz allerdings doch nicht viel mehr als verhältnismäßig kleinformatige strukturelle Änderungen sowie der Versuch einer Bewältigung des Mengenproblems übrig.

Der Einsatz moderner Informationstechniken kann sich in der Steuer-
verwaltung bereits auf vergleichsweise günstige informationsseitige strukturelle Rahmenbedingungen stützen:

- Das traditionell ausgeprägte Interesse der Umwelt an einer möglichst präzisen Steuerung der Aufgabenerfüllung und eine in die gleiche Richtung weisende Politik der oberen Steuerbehörden gegenüber dem Vollzug in den Finanzämtern hat eine hohe Regelungsichte und ein im Unterschied etwa zur Programmstruktur bei den Strafverfolgungsbehörden weithin bis ins Detail reichendes Grundmuster konditionaler Programmierung zur Folge gehabt.
- Verschiedene Innovationen in der Vergangenheit haben darüber hinaus die in den Finanzämtern praktizierten Arbeitsprozesse und Verfahren auf ein von einer vergleichsweise hochgradigen Standardisierung und massenhafter Informationsverarbeitung gekennzeichnetes Rationalisierungsniveau gebracht.

Neben diesen zweifellos günstigen strukturellen Rahmenbedingungen stützen sich die bereits bis in die 50er Jahre zurückreichenden, und relativ schnell einen großen Umfang einnehmenden informationstechnischen Innovationen in den Steuerbehörden und ihre konkrete Form wesentlich auf die - zumindest subjektiv wahrgenommene - Begrenztheit alternativer Formen der Bewältigung der von der Verwaltung als lösungsbedürftig bewerteten Probleme. Ein besonders in jüngster Zeit zunehmender finanzieller Rationalisierungsdruck kommt hinzu. Von zentraler Bedeutung ist weiterhin der hohe Stellenwert, den der Einsatz automatisierter Verfahren für die Realisation des angestrebten umfangreichen strukturellen Wandels der Finanzämter erhalten hat. Die Datenverarbeitung ist hierbei von den Steuerbehörden auf der einen Seite als das gesuchte Instrument wahrgenommen worden, zentrale Teile des ins Auge gefaßten strukturellen Wandels der Finanzämter realisieren zu können. Die vor allem unter Automa-

tionsgesichtspunkten wahrgenommene Leistungsfähigkeit der modernen Informationstechnik hat auf der anderen Seite aber auch wesentlich dazu beigetragen, die Teile des Innovationskonzeptes für die Finanzämter zu konzipieren, die sich als der Entwurf eines "automatisierten Finanzamtes" verstehen lassen.

ANMERKUNGEN zu Kapitel 6

1. Angesprochen ist hier nur ein auf finanzielle Engpässe zurückgehender, gleichsam primärer Rationalisierungsdruck. Die Bedeutung eines sekundär, z.B. von personellen Engpässen, erzeugten Rationalisierungsdruckes wird später diskutiert werden.
2. Nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes liegen die Steuerausfälle aufgrund einer unzureichenden Erfassung der Geldvermögenseinkünfte zu Beginn der 80er Jahre bei mehreren Milliarden DM pro Jahr (s. Schmid 1985).
3. Daß beispielsweise dem Problem einer Beschleunigung interner staatsanwaltschaftlicher Arbeitsabläufe ein geringerer Stellenwert zugemessen wird als der Aufrechterhaltung etablierter Arbeitsteilungsmuster, wird durch die behördlicherseits vertretene Argumentation exemplarisch zum Ausdruck gebracht, daß es, auch um einer Beschleunigung sehr zeitkritischer Angelegenheiten willen, wie z.B. im Falle von Fahndungsmaßnahmen, u.a. "aus prinzipiellen Erwägungen" nicht vertretbar sei, Staatsanwälte und Rechtspfleger (also die Sachbearbeiter, C. S.-W.) generell anzuweisen, Haftbefehle, die vollzogen werden sollen, selbst zur Geschäftsstelle bzw. zur Kanzlei zu transportieren oder dort abzuholen ..." (Seeber/Pietze 1980: 160).
4. Daß diese Rationalisierungsprozesse grundsätzlich auch sehr viel weitergehen und die Steuerverwaltung auf einen noch höheres Rationalisierungsniveau hätten führen können, wird am Beispiel der amerikanischen Bundessteuerverwaltung deutlich. Diese hat aufgrund des hier praktizierten Selbstveranlagungsverfahrens einen erheblich höheren Anteil an standardisierten Prozessen.
5. So beschreibt Herold, daß bei der Kriminalpolizei anfänglich die in den vorhandenen Karteien auf Karteikarten festgehaltenen Informationen in unveränderter Form und Struktur auf Magnetband übertragen wurden (s. Herold 1986).
6. Dies hätte allerdings auch in beträchtlichem Umfang einen Verzicht der oberen Steuerbehörden auf eine Feinststeuerung der Vollzugsinstanzen impliziert.
7. s. als Ausnahme die Verringerung der Fallzahlen bei den Anträgen auf eine Lohnsteuerermäßigung in den 70er Jahren (vgl. Tab. 8: 183).
8. Daß bei der Einführung und Nutzung moderner Informationstechniken zeitweise auch über bestehende rechtliche Regelungen bzw. rechtlich gebotene Anforderungen hinweggegangen wurde, wie z.B. im Falle der Anwendung von Lochkartenverfahren in der Finanzkasse in den 50er und 60er Jahren, dürfte nicht zuletzt auch mit dieser Verengung des Spektrums alternativer Handlungsmöglichkeiten zusammenhängen.
9. Die eindeutige behördliche Präferenz für eine Ausweitung des Personalbestandes als dominantes Instrument zur Bewältigung des Mengenproblems und der Verzicht auf umfangreichere Rationalisierungsmaßnahmen hat der Staatsanwaltschaft wie der Justiz insgesamt bisweilen heftige Anwürfe auch aus anderen Verwaltungen eingetragen.
10. Daß, wie es sich in staatsanwaltschaftlicher Interpretation oftmals liest, die Einführung moderner Informationstechniken deshalb keine verfügbare Form der Problemlösung war, weil die hierfür erforderlichen finanziellen Ressourcen nicht vorhanden waren, erscheint wenig stichhaltig. Die hohen Investitionen in den Ausbau des Personalbestandes, die sich wegen des hohen Anteils von Sachbearbeitern im höheren Dienst (vgl. Tab. 4: 110) stets als besonders kostspielig erweisen, legen eher eine andere Interpretation nahe. Im Rahmen grundsätzlich begrenzter Ressourcen stellt die Lösung von Problemen und innovatives Verhalten beinahe immer eine Entscheidung zwischen Alternativen dar. Die Staatsanwaltschaft hat hierbei offensichtlich bevorzugt auf eine personelle Expansion gesetzt. Wie die Staatsanwaltschaft und die gesamte Justiz beschreibt sich interessanter Weise auch die Kriminalpolizei, der seit der zweiten Hälfte der 60er Jahre finanzielle Ressourcen in überproportionalen Maße zugeflossen sind, bisweilen als das Armenhaus der Verwaltung, woran der politische Charakter solcher Einschätzungen und Argumente besonders deutlich wird.
11. Die Perspektive einer im engen Sinne vor allem auf die Automation von Abläufen und Prozessen der Aufgabenerledigung gerichteten Form und Nutzung informationstechnischer Systeme hat sich allerdings auch schon aufgrund der spezifischen Art kriminalpolizeilicher Aufgaben verboten.

12. Von zentraler Bedeutung war hierfür allerdings auch, daß die Bewältigung des in seiner Entwicklungsdynamik ungebremsten, weiter anwachsenden normalen Arbeitsanfalls so viele Ressourcen in Anspruch genommen hat und nimmt, daß für solche, auf grundlegende Veränderungen behördlicher Strukturen und Prozesse der Informationsverarbeitung zielende Maßnahmen nur noch in verhältnismäßig geringem Umfang behördliche Kapazitäten verfügbar blieben und bleiben.

LITERATURVERZEICHNIS

- Abgabenordnung (AO 1977) vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 613)
- ACS, Zoltan J., AUDRETSCH, David B. (1986): The Determinants of Innovation in Large and Small Firms, IIM/IP 86-18, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin, 1986
- Aktenordnung (Akto), abgedruckt in: Anweisungen, 1967
- Allgemeine Dienstanweisung für die Festsetzung von Steuern und anderen Abgaben in den Finanzämtern (ALDA-FEST 1972), Allgemeine Dienstanweisung des Finanzministers des Landes Nordrhein-Westfalen vom 1. Juni 1972, O2000 - 3 - II1 / S 1060 - 19 - VA1
- Allgemeine Dienstanweisung für die Festsetzung von Steuern und anderen Abgaben in den Finanzämtern (ALDA-FEST 1980), Allgemeine Dienstanweisung des Finanzministers des Landes Nordrhein-Westfalen vom 1. Dezember 1980, O2000 - 3/7 - IIC2 / S 0061 - 7 - VA1
- ALTMANN, Norbert, BECHTLE, Günter, LUTZ, Burkart (1978): Betrieb - Technik - Arbeit. Elemente einer soziologischen Analytik technisch-organisatorischer Veränderungen, Frankfurt a.M. / New York: Campus, 1978
- ANORDNUNG ÜBER DIE AUFGABEN (1979), die Organisation und den Dienstbetrieb sowie den Geschäftsgang und die Geschäftskontrolle der Gerichtshilfe, Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Justizministers des Landes Nordrhein-Westfalen vom 8. März 1979 (4205 - IIIA.1) - JMBl. NW S. 85 -
- ANORDNUNG ÜBER DIE ENTLASTUNG (1976) der Staatsanwälte durch die Beamten des gehobenen und des mittleren Dienstes sowie durch Justizangestellte, Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Justizministers des Landes Nordrhein-Westfalen vom 18. August 1976 (3013 - IIA.1) - JMBl. NW S. 205 -
- ANORDNUNG ÜBER DIE ORGANISATION (1975) und den Dienstbetrieb der Staatsanwaltschaft, Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Justizministers des Landes Nordrhein-Westfalen vom 12. März 1975 - JMBl. NW S. 85 -

- ANWEISUNGEN (1967) für die Verwaltung des Schriftgutes bei den Geschäftsstellen der Gerichte und Staatsanwaltschaften des Landes Nordrhein-Westfalen, Amtliche Ausgabe des Justizministers des Landes Nordrhein-Westfalen vom 1. Juni 1967 (Stand: 5. Erg. 1981)
- ANTWORT DES PARLAMENTARISCHEN STAATSEKRETÄRS (1984) Dr. Häfele auf die schriftliche Frage des Abgeordneten Göbrecht, Bundestags-Drs. 10/959 vom 3. Februar 1984, S. 8
- AREGGER, Kurt (1976): Innovation in sozialen Systemen 1. Einführung in die Innovationstheorie der Organisation, Bern / Stuttgart: Haupt, 1976
- ARMANSKI, Gerhard u.a. (1983): Rationalisierung in der öffentlichen Verwaltung. Ursachen, Wirkungen, Widerstand, Frankfurt a.M. / New York: Campus, 1983
- AUSWIRKUNGEN DER EDV (1977) in der Steuerverwaltung, in: Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung, Jg. 7 (1977) H. 11, S. 14
- AUTOMATION (1981) in der hamburgischen Verwaltung. Stand und Entwicklung, hrsg. v. Senatsamt für den Verwaltungsdienst, Hamburg: Selbstverlag, September 1981
- BACHOF, Otto (1957): Urteile von der Stange? Zu den vorstehenden Ausführungen von Gillner, in: Die öffentliche Verwaltung, Jg. 10 (1957) H. 20/21, S. 564 - 567
- BACKES, Otto (1985): Kriminalpolitik ohne Gesetze. Das materielle Strafrecht in der Anwendungspraxis der Staatsanwaltschaft, unveröff. Vortrags-Ms., Bielefeld, 1985
- BAETHGE, Martin, OBERBECK, Herbert (1986): Die Zukunft der Angestellten. Neue Technologien und berufliche Perspektiven in Büro und Verwaltung, Frankfurt a.M. / New York: Campus, 1986
- BAHLAU (1979): Stellungnahme zu GNOFÄ, in: Grundsätze zur Neuorganisation, 1979, S. 76 - 79
- BAHRDT, Hans P. (1958): Industriebürokratie, Stuttgart: Enke, 1958
- BARING, Martin (1959): Urteile nach Maß, in: Die öffentliche Verwaltung, Jg. 12 (1959) H. 5, S. 161 - 168
- BECKER, Bernd (1976): Aufgabentyp und Organisationsstruktur von Verwaltungsbehörden, in: Die Verwaltung, Jg. 9, (1976) H. 3, S. 273 - 296
- BEMERKUNGEN DES BUNDESRECHNUNGSHOFES (1975) zur Bundeshaushaltsrechnung (einschließlich Bundesvermögensrechnung) für das Haushaltsjahr 1973, Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof, Bundestags-Drs. 7/4306 vom 12. November 1975
- BENZ-OVERHAGE, Karin u.a. (1982): Neue Technologien und alternative Arbeitsgestaltung. Auswirkungen des Computereinsatzes in der industriellen Produktion, Frankfurt a.M. / New York: Campus, 1982

- BERCKHAUER, Friedrich H. (1977 a): Zusammenarbeit von Polizei und Justiz auf dem Gebiet der Wirtschaftskriminalität (Gruppendiskussion), in: *Polizei*, 1977, S. 65 - 71
- BERCKHAUER, Friedrich H. (1977 b): *Wirtschaftskriminalität und Staatsanwaltschaft. Eine Untersuchung materiellrechtlicher und organisationspezifischer Bedingungen für die Strafverfolgung von Wirtschaftsdelikten*, Diss. Freiburg i. Br., 1977
- BERGER, Johannes, OFFE, Claus (1980): Die Entwicklungsdynamik des Dienstleistungssektors, in: *Leviathan*, Jg. 8 (1980) H. 1, S. 41 - 75
- BERGER, Ulrike (1984): *Wachstum und Rationalisierung der Dienstleistungsarbeit. Zur lückenhaften Rationalität der Industrieverwaltung*, Frankfurt a.M. / New York: Campus, 1984
- BERICHT ÜBER DIE AUTOMATION (1966) der Steuerverwaltungen der Bundesländer (1. Bericht zur Entschließung des Deutschen Bundestages V/957) - Stand Dezember 1966 -, Bundestags-Drs. V/1264 vom 28. Dezember 1966
- BERICHT ÜBER DIE AUTOMATION (1968) der Steuerverwaltungen der Bundesländer (2. Bericht zur Entschließung des Deutschen Bundestages Drucksache V/957) - Stand Dezember 1967 -, Bundestags-Drs. V/2749 vom 15. März 1968
- BERICHT DER BUNDESREGIERUNG (1968) über die Anwendung der elektronischen Datenverarbeitung in der Bundesverwaltung, Bundestags-Drs. V/3355 vom 7. Oktober 1968
- BESENDORFER, Hans (1975): *Die Zuständigkeit in der Finanzverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Zuständigkeitsänderung*, Diss. Erlangen-Nürnberg, 1975
- BESONDERE FAHNDUNGSDEZERNATE (1980) bei den Staatsanwaltschaften, in: *Deutsche Richterzeitung*, Jg. 58 (1980) H. 5, S. 197
- BESONDERES VERWALTUNGSRECHT (1985), hrsg. v. Ingo von Münch, 7. Neubearb. Aufl., Berlin / New York: De Gruyter, 1985
- BESSEL (1979): Stellungnahme zu GNOFÄ, in: *Grundsätze zur Neuorganisation*, 1979, S. 61 - 66
- BIHL, Volker (1979): Die Entwicklung der Datenverarbeitung in der Bundesverwaltung, in: *Verwaltungsführung, Organisation, Personal (VOP)*, Jg. 1 (1979) H. 6, S. 348 - 352
- BIRNBAUM, Robert (1985): Zu schnell hinter Gitter. Viele Richter mißbrauchen das Instrument der Untersuchungshaft, in: *Die Zeit*, Nr. 32, 2. August 1985, S. 41
- BLANKENBURG, Erhard u.a. (1978): *Die Rechtspflegestatistiken. Analyse der Benutzerinteressen und Vorschläge für eine neue Konzeption*. Berlin: J. Schweitzer, 1978

- BLANKENBURG, Erhard, KRAUTKRÄMER, Uta (1980): Ein Verwaltungsprogramm als Kaskade von Rechtsvorschriften: Das Arbeitsförderungsgesetz, in: Implementation, 1980, S. 138 - 153
- BLANKENBURG, Erhard, SESSAR, Klaus, STEFFEN, Wiebke (1978): Die Staatsanwaltschaft im Prozeß strafrechtlicher Sozialkontrolle. Berlin: Duncker & Humblot, 1978
- BLANKENBURG, Erhard, TREIBER, Hubert (1978): Die Einführung der Staatsanwaltschaft in Deutschland, in: Leviathan, Jg. 6 (1978) H. 2, S. 161 - 175
- BLAUBUCH (1977): Zur Lage der Steuerverwaltungen der Länder, hrsg. v. Bundesministerium der Finanzen, Bonn: Selbstverlag, Juli 1977
- BOBBITT, H. R., FORD, J. D. (1980): Decision-maker choice as a determinant of organizational structure, in: Academy of Management Review, Jg. 5 (1980) H. 1, S. 13 - 23, zit. nach: Sydow, 1985, S. 386 f
- BÖHRET, Carl (1983 a): Politik und Verwaltung. Beiträge zur Verwaltungspolitologie, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1983
- BÖHRET, Carl (1983 b): Reformfähigkeit und Anpassungsflexibilität der öffentlichen Verwaltung, in: ders., 1983 a, S. 28 - 44
- BÖHRET, Carl (1986): Politik und Verwaltung. Verwaltungspolitik als Suche nach einem ausgeglicheneren Verhältnis von Politik und Verwaltung, in: Verwaltung und Politik, 1986, S. 36 - 53
- BOGE, Heinrich (1983 a): Thesen zur Funktion und Bedeutung der Datenverarbeitung bei der Polizei, in: Polizeiliche Datenverarbeitung, 1983, S. 19 - 35
- BOGE, Heinrich (1983 b): Diskussionsbeitrag im Podiumsgespräch "Innere Sicherheit und Datenverarbeitung", in: Polizeiliche Datenverarbeitung, 1983, S. 238 - 240
- BOHNE, Eberhard (1980): Informales Verwaltungshandeln im Gesetzesvollzug, in: Organisation und Recht, 1980, S. 20 - 80
- BOSETZKY, Horst (1968): Bürokratische Organisationsformen in Behörden und Industrieverwaltungen, in: Bürokratische Organisation, 1968, S. 179 - 188
- BOSETZKY, Horst (1970): Grundzüge einer Soziologie der Industrieverwaltung, Stuttgart: Enke, 1970
- BRACZYK, Hans-Joachim, KNESEBECK, Jost von dem, SCHMIDT, Gerd (1982): Nach einer Renaissance. Zur gegenwärtigen Situation der Industriosozologie in der Bundesrepublik Deutschland, in: Materialien, 1982, S. 16 - 56
- BRANDT, Gerhard u.a. (1978): Computer und Arbeitsprozeß. Eine arbeitssoziologische Untersuchung der Auswirkungen des Computereinsatzes in

- ausgewählten Betriebsabteilungen der Stahlindustrie und des Bankgewerbes, Frankfurt a.M. / New York: Campus, 1978
- BREIDENSTEIN, Werner (1984): Öffentlicher Dienst am 30. Juni 1983, in: Wirtschaft und Statistik, 1984 H. 11, S. 920 - 924
- BRENDLE, Manfred (1981): Das Finanzamt prüft. Recht und Praxis der Außenprüfungen, Stuttgart / München / Hannover: Boorberg, 1981
- BRINCKMANN, Hans (1986): Steuerungs- und Integrationsprobleme als Bestimmungsfaktoren des InK-Technikeinsatzes, in: Informationstechnik in öffentlichen Verwaltungen, 1986, S. 366 - 372
- BRINCKMANN, Hans u.a. (1974): Verwaltungsautomation, Darmstadt: Toeche-Mittler, 1974
- BRINCKMANN, Hans u.a. (1981): Automatisierte Verwaltung. Eine empirische Untersuchung über die Rationalisierung der Steuerverwaltung, Frankfurt a.M. / New York: Campus, 1981
- BRINCKMANN, Hans, JUNGESBLUT, Bernd (1983): Dezentralisierung im kommunalen Verbund. Abschlußbericht der UDEV-Begleitforschung, Kassel: Selbstverlag, Mai 1983.
- BRÖDNER, Peter, KRÜGER, Detlef, SENF, Bernd (1981): Der programmierte Kopf. Eine Sozialgeschichte der Datenverarbeitung, Berlin: Wagenbach, 1981
- BRÜCKEL, Sybille (1979): Wandel politischer Ziele durch Datenverarbeitung im Recht, in: Reese u.a., 1979 a, S. 77 - 105
- BRUNS, Wolfgang (1985): Automatisierung im Kraftfahrzeugzulassungswesen, in: Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung / Online, Jg. 15 (1985) H. 11, S. 85 - 89
- BUBACK, Siegfried (1977): Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Bekämpfung von Staatsschutzdelikten, in: Polizei, 1977, S. 47 - 50
- BÜRGER, Hans D. (1983): Nochmals: Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes von programmierbaren Taschenrechnern und Mikrocomputern in der Finanzverwaltung, in: Steuerwarte, Jg. 56 (1983) H. 9, S. 127 - 133
- BULL, Hans Peter (1964): Verwaltung durch Maschinen. Rechtsprobleme der Technisierung der Verwaltung, Köln: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, 1964
- BUNDESHAUSHALTSPLAN, verschiedene Jahrgänge
- BURCKHARDT, Klaus (1986): Die Flüchtigkeit der Zeit oder Vom Vorurteil einer technikfeindlichen Justiz, in: Deutsche Richterzeitung, Jg. 64 (1986) H. 5, S. 195
- BÜROKRATISCHE ORGANISATION (1968), hrsg. v. Renate Mayntz, Köln / Berlin: Kiepenheuer & Witsch, 1968

- BURNS, Tom, STALKER, G. M. (1961): *The Management of Innovation*, London: Tavistock Publ., 1961
- BUSCH, Heiner u.a. (1985): *Die Polizei in der Bundesrepublik*, Frankfurt a.M. / New York: Campus, 1985
- CHANDLER, Alfred D. (1962): *Strategy and Structure. Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*. Cambridge: M.I.T. Press, 1962
- CHILD, John (1972): *Organizational Structure, Environment, and Performance: The role of strategic choice*, in: *Sociology*, Jg. 6 (1972), S. 1 - 22
- CHILD, John, KIESER, Alfred (1981): *Development of Organizations over Time*, in: *Handbook of Organizational Design I*, 1981, S. 28 - 64
- CLAUSEN, Karl E. (1985): *Justizverwaltung*, in: *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 4, 1984, S. 1032 - 1054
- COHEN, Michael D., MARCH, James G., OLSON, Johan P. (1972): *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, in: *Administrative Science Quarterly*, Jg. 17 (1972), S. 174 - 205
- CROZIER, Michel, FRIEDBERG, Erhard (1979): *Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns*, Königstein i. Ts.: Athenäum, 1979
- CROZIER, Michel (1968): *Der bürokratische Circulus vitiosus und das Problem des Wandels*, in: *Bürokratische Organisation*, 1968, S. 277 - 288
- DAS KRIMINALPOLIZEILICHE ERMITTLUNGSVERFAHREN (1957) (Sicherung des objektiven und des subjektiven Tatbefundes), Arbeitstagung im Bundeskriminalamt Wiesbaden vom 12. November bis 17. November 1956 über das kriminalpolizeiliche Ermittlungsverfahren, hrsg. v. Bundeskriminalamt Wiesbaden, Wiesbaden: Selbstverlag, 1957
- DEM STEUERZÄHLER (1981) wird Gewalt angetan. Dilettantische Computerspezialisten veranstalten bei Finanzämtern und Betrieben ein Chaos, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 2, 3. Januar 1981, S. 10
- DER PROZESSVERGLEICH (1983) - Möglichkeiten, Grenzen, Forschungsperspektiven -, hrsg. v. Walther Gottwald u.a., Köln: Bundesanzeiger, 1983
- DER UNHEIMLICHE FISKUS (1978). Steuerprüfung in der Bundesrepublik, in: *Wirtschaftswoche*, Nr. 35, 25. August 1978, S. 26 - 33
- DERLIEN, Hans-Ulrich (1976): *Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung*, Baden-Baden: Nomos, 1976
- DEUTSCH, Karl W. (1985): *On Theory and Research in Innovation*, in: *Innovation*, 1985, S. 17 - 35

- DEUTSCHE VERWALTUNGSGESCHICHTE (1983), hrsg. v. Kurt G. A. Jeserich, Hans Pohl u. Georg-Christoph von Unruh, Bd. 2: Vom Reichsdeputationshauptschluß bis zur Auflösung des Deutschen Bundes, Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1983
- DEUTSCHE VERWALTUNGSGESCHICHTE (1984), hrsg. v. Kurt G. A. Jeserich, Hans Pohl u. Georg-Christoph von Unruh, Bd. 3: Das Deutsche Reich bis zum Ende der Monarchie, Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1984
- DEUTSCHE VERWALTUNGSGESCHICHTE (1985), hrsg. v. Kurt G. A. Jeserich, Hans Pohl u. Georg-Christoph von Unruh, Bd. 4: Das Reich als Republik und in der Zeit des Nationalsozialismus, Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1985
- Deutsches Richtergesetz in der Fassung vom 19. April 1972 (BGBl. I S. 713)
- DICKOPF (1968): Das moderne Erscheinungsbild des Verbrechens, in: Stenographisches Protokoll, 1968, S. 2 - 13
- DIE BERUFSPRAXIS (1981) des Juristen. Der Jurist im Staatsdienst, Neuwied / Darmstadt: Luchterhand, 1981
- DIE RATIONALISIERUNG (1956) der Verwaltung durch das Lochkartenverfahren, Teil I, hrsg. v. Arbeitsgemeinschaft für Rationalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen, Dortmund: Verkehrs- und Wirtschaftsverlag, 1956
- DIE RATIONALISIERUNG (1957) der Verwaltung durch das Lochkartenverfahren, Teil II, hrsg. v. Arbeitsgemeinschaft für Rationalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen, Dortmund: Verkehrs- und Wirtschaftsverlag, 1957
- DIEBOLD (1979) Deutschland GmbH: Marktmöglichkeiten für Bürocomputer in der Öffentlichen Hand, Marktstudie für die Siemens AG München, unveröff., Frankfurt a.M., 10. April 1979
- DÖHRING, Erich (1958): Die deutsche Staatsanwaltschaft in ihrer geschichtlichen Entwicklung, in: Deutsche Richterzeitung, Jg. 36 (1958) H. 10, S. 282 - 286
- DOWNS, Anthony (1967): Inside Bureaucracy, Boston: Little, Brown and Company, 1967
- DRITTER BERICHT ÜBER DIE AUTOMATION (1975) in den Steuerverwaltungen der Länder, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bundestags-Drs. 7/4406 v. 4. Dezember 1975
- DÜLL, Klaus u.a. (1972): Öffentliche Dienstleistungen und technischer Fortschritt - Eine Untersuchung der gesellschaftlichen Bedingungen und Auswirkungen von technisch-organisatorischen Veränderungen in der Deutschen Bundespost, 2 Bde., München: Hanser, 1972

- EDV - CHANCE (1986) für die Rechtspflege? Tagung vom 11. bis 13. November in der Evangelischen Akademie Bad Boll, Protokolldienst 7/86, Evangelische Akademie Bad Boll, 1986
- EINSATZ (1978) der automatischen Datenverarbeitung (ADV) zur Unterstützung der Ablauforganisation bei den Strafverfolgungsbehörden in Berlin, Abgeordnetenhaus von Berlin: Drucksache 7/1248 vom 19. Mai 1978
- ELSEN (1979): Stellungnahme zu GNOFÄ, in: Grundsätze zur Neuorganisation, 1979, S. 24 - 29
- EMERY, Fredrick E., TRIST, Eric L. (1971): Socio-technical Systems, in: Organization Structuring, hrsg. v. H. Eric Frank, London u.a.: McGraw Hill, 1971, S. 41 - 53
- EMMERICH, Peter (1984): Personal im öffentlichen Dienst 1962 - 1983, in: Statistische Rundschau für das Land Nordrhein-Westfalen, Jg. 36 (1984) H. 11, S. 747 - 757
- ENTWURF EINES GESETZES ÜBER DAS ZENTRALREGISTER (1969) und das Erziehungsregister (Bundeszentralregistergesetz - BZRG) mit Begründung, Bundesrats-Drs. 676/69
- ERNESTI, Günter (1982): EDV bei der Staatsanwaltschaft, in: Deutsche Richterzeitung, Jg. 60 (1982) H. 7, S. 253 - 261
- ERNESTI, Günter (1983): Informationsverbund Justiz - Polizei, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht, Jg. 3 (1983) H. 2, S. 57 - 63
- EUROPEAN CONTRIBUTIONS (1976) to Organization Theory, hrsg. v. Geert Hofstede u. M. Sami Kassem, Assen / Amsterdam: Van Gorcum, 1976
- FACH, Wolfgang, WEIGEL, Ulrich (1986): Die Lücke als Leistung. Über das lautlose "Ende der Arbeitsteilung", in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 15 (1986) H. 2, S. 133 - 140
- FEICK, Jürgen, SIEDENBURG, Ursula (1984): Informations- und Kommunikationstechnologien in der öffentlichen Verwaltung, Bd. 3: Die automatisierte Datenverarbeitung in der Bundesverwaltung, St. Augustin: Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung, 1984
- FEIT (1979): Stellungnahme zu GNOFÄ, in: Grundsätze zur Neuorganisation, 1979, S. 89 - 92
- FEIT, Armin (1980): Zauberwort GNOFÄ. Grundsätze zur Neuorganisation der Finanzämter und zur Neuorganisation des Besteuerungsverfahrens, in: Der Steuerzahler, Jg. 31 (1980) H. 4, S. 45
- FESTSTELLUNGEN ZUR NEUORGANISATION (1977) der Finanzämter und des Besteuerungsverfahrens. Entscheidung des II. Senats des

- Landesrechnungshofes Nordrhein-Westfalen vom 31. 3. 1977, abgedruckt in: Steuer und Wirtschaft, Jg. 54 (1977) H. 4, S. 281 - 285
- FIEDLER, Herbert (1964): Probleme der elektronischen Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung, in: Deutsche Rentenversicherung, 1964 H. 1, S. 40 - 47
- FIEDLER, Herbert (1984): Logische Struktur und informationstechnische Unterstützung richterlicher Rechtsprechung, in: Rechtsprechungslehre, 1984, S. 311 - 327
- FÖRSTER, Günther (1956): Die Mechanisierung der Finanzverwaltung in den USA, in: Die Rationalisierung, 1956, S. 67 - 79
- FRANKENBACH, Wolfgang, REINERMANN, Heinrich (1984): Benutzerorientierte und bürgerfreundliche Informationstechnik für kleinere Kommunalverwaltungen, Speyerer Forschungsberichte 41, Speyer, Oktober 1984,
- FRANZHEIM, Horst (1984): Die Zusammenarbeit von Polizei und Justiz bei der Verfolgung von Wirtschaftsstraftaten - aus der Sicht der Justiz, in: Deutsche Richterzeitung, Jg. 62 (1984) H. 3, S. 90 - 95
- FRIAUF, Karl Heinrich (1985): Polizei- und Ordnungsrecht, in: Besonderes Verwaltungsrecht, 1985, S. 181 - 254
- FRICKE, Werner (1975): Arbeitsorganisation und Qualifikation. Ein industriesoziologischer Beitrag zur Humanisierung der Arbeit, Bonn-Bad Godesberg: Neue Gesellschaft, 1975
- FRIEDEMANN, Jens (1977): Klassenkampf im Finanzamt. Die neue Organisation der Ämter bringt dem Steuerzahler erhebliche Nachteile, in: Die Zeit, Nr. 44, 21. Oktober 1977, S. 26
- FRITZ, Hans-Joachim (1982): Menschen in Büroarbeitsräumen. Über langfristige Strukturwandlungen büroräumlicher Arbeitsbedingungen mit einem Vergleich von Klein- und Großraumbüros, München: Moos, 1982
- FUCHS, Victor R. (1968): The Service Economy, New York / London: Columbia University Press, 1968
- FUCHS, Ernst-Dieter (1978): Finanzwesen, Haushaltsrecht und Erhebungsverfahren der Finanzämter, Stuttgart: Fachverlag für Wirtschafts- und Steuerrecht Schäfer & Co., 1978
- FUNK, Albrecht, KAUF, Udo, VON ZABERN, Thomas (1980): Die Ansätze zu einer neuen Polizei - Vergleich der Polizeientwicklung in England / Wales, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland, in: Politik, 1980, S. 16 - 90
- GARSTKA, Hansjürgen (1980): Verwaltungsautomation in der Bundesrepublik Deutschland, in: Verwaltungsinformatik, 1980, S. 12 - 22

- GEERDS, Friedrich (1984): Kriminalistik und Praxis des Strafverfahrens. Literaturbericht, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, Jg. 96 (1984) H. 1, S. 107 - 131
- GEFÄHRDET (1980) die Informationstechnologie unsere Freiheit?, hrsg. v. Thomas Barthel, München / Wien: Oldenbourg, 1980
- GEGENWARTSAUFGABEN (1968) der öffentlichen Verwaltung, hrsg. v. Fritz Morstein Marx, Köln u.a.: C. Heymanns, 1968
- GEIGER, Hansjörg (1979): Automatische Datenverarbeitung bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften - Entwicklung, Tendenzen und Auswirkungen -, in: Rechtspflege, 1979, S. 1 - 20
- GEISLER, Werner (1981): Stellung und Funktion der Staatsanwaltschaft im heutigen deutschen Strafverfahren, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, Jg. 93 (1981) H. 4, S. 1109 - 1146
- Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 1975 (BGBl. I S. 1077)
- GESCHÄFTSBELASTUNG (1986) der ordentlichen Gerichtsbarkeit, Antwort der Bundesregierung auf die große Anfrage der SPD-Fraktion, Bundestags-Drs. X/1739, Ms. v. 9. April 1986
- Geschäftsordnung für die Finanzämter (FAGO), hrsg. vom Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen im Einvernehmen mit den Finanzministern (Finanzsenatoren) der Länder, Bundessteuerblatt 1954, Teil II, S. 65
- GESCHÄFTSSTELLENORDNUNG (1980) für die Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit und für die Staatsanwaltschaften (GStO), Allgemeine Verfügung des Justizministers des Landes Nordrhein-Westfalen vom 25. November 1980 (2325 - IB.8) - JMBl. NW S. 277 -
- Gesetz über die Errichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes (Bundeskriminalamtes) (BKA-Gesetz) in der Fassung vom 29. Juni 1973 (BGBl. I S. 704)
- Gesetz über die Finanzverwaltung (FVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. August 1971 (BGBl. I S. 1426)
- Gesetz über das Zentralregister und das Erziehungsregister (Bundeszentralregistergesetz - BZRG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Juli 1976 (BGBl. I S. 2005)
- GESTÖRTE VERHÄLTNISSSE (1982). Eine Antwort der Forschungsgruppe Verwaltungsautomation auf die Kritik von P. Handrock, in: Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung / Online, Jg. 12 (1982) H. 7, S. 87 - 89
- GILLNER, Karl (1957): Stellungnahme zum Aufsatz Külz in DÖV 1956, 741, in: Die öffentliche Verwaltung, Jg. 10 (1957) H. 20/21, S. 563 f

- GILLNER, Karl (1959): "Wider die Vielschreiberei". Eine Erwiderung zum Beitrag Bachof in DÖV 1957, 564, in: Die öffentliche Verwaltung, Jg. 12 (1959) H. 4, S. 130 - 132
- GIRTLE, Roland (1980): Polizei-Alltag. Strategien, Ziele und Strukturen polizeilichen Handelns, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1980
- GOLDNER, Fred H. (1981): Internal Belief Systems and Ideologies about the Organizational Structure of church and Industry, in: Organizations alike, 1981, S. 124 - 136
- GÖLDNER, Rudolf (1984): Lassen sich Personal Computer in den Finanzämtern einsetzen?, in: Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung / Online, Jg. 14 (1984) H. 12, S. 93 - 98
- GÖSSEL, Karl Heinz (1979): Überlegungen zur Beschleunigung des Strafverfahrens, in: Goldtammer's Archiv für Strafrecht, Jg. 126 (1979), S. 241 - 251
- GÖTTLINGER, Franz, SCHNEIDER, Jochen (1976): Justizautomation. Teil 1, in: Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung, Jg. 6 (1976) H. 5, S. 143 - 148; Teil 2 (Schluß), in: Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung, Jg. 6 (1976) H. 6, S. 188 - 195
- GÖTTLINGER, Franz (1986): Planungen zum Einsatz von Personalcomputern in der Rechtspflege, in: EDV - Chance, 1986, S. 43 - 47
- GREBING, Gerhardt (1977): Polizei und Staatsanwaltschaft im internationalen Vergleich, in: Polizei, 1977, S. 31 - 38
- GRENZEN DES WEISUNGSRECHTS, in: Deutsche Richterzeitung, Jg. 63 (1985) H. 11, S. 449 f
- GRIMMER, Klaus (1980): Auswirkungen der Verwaltungsautomation auf Verwaltungsleistungen, in: Verwaltungsinformatik, 1980, S. 335 - 346
- GRIMMER, Klaus (1984): Probleme der Informationstechnik Anwendung in öffentlichen Verwaltungen - Ein Ausweg durch neue Technologien?, in: Neue Informationstechnologien, 1984, S. 28 - 41
- GRIMMER, Klaus (1986): Einleitung: Verwaltungsautomation und Politik, in: Informationstechnik in öffentlichen Verwaltungen, 1986, S. 9 - 25
- GRIMMER, Klaus, JUNGESBLUT, Bernd, SCHÄFER, Wolfgang (1986): Die Automation und das Verhältnis der Verwaltung zum Bürger, in: Informationstechnik in öffentlichen Verwaltungen, 1986, S. 341 - 365
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 22. Mai 1949 (BGBl. I S. 1)
- Grundsätze zur Neuorganisation der Finanzämter und zur Neuordnung des Besteuerungsverfahrens (GNOFÄ 1976), Gleichlautende Erlasse der obersten Finanzbehörden der Länder vom 16. Februar 1976, Bundessteuerblatt Teil I Nr. 4, 1976, S. 89

- Grundsätze zur Neuorganisation der Finanzämter und zur Neuordnung des Besteuerungsverfahrens (GNOFÄ 1981), Gleichlautende Erlasse der obersten Finanzbehörden der Länder vom 4. März 1981, Bundessteuerblatt Teil I Nr. 6, 1981, S. 271
- GRUNDSÄTZE ZUR NEUORGANISATION (1979) der Finanzämter und zur Neuordnung des Besteuerungsverfahrens (GNOFÄ). Öffentliche Anhörung von Sachverständigen und Verbänden, Landtag Nordrhein-Westfalen, Haushalts- und Finanzausschuß, Ausschußprotokoll 8/1744 vom 14. Dezember 1979
- GRUNOW, Dieter, HEGNER, Friedhart, KAUFMANN, Franz-Xaver (1978): Steuerzahler und Finanzamt, Frankfurt a.M. / New York: Campus, 1978
- GÜNTER, Hans-Helmut (1980): Die notwendige Änderung des "Pensenschlüssels" für die Staatsanwaltschaften, in: Deutsche Richterzeitung, Jg. 58 (1980) H. 6, S. 210 - 215
- GÜNTHER, Hans (1973): Staatsanwaltschaft, Kind der Revolution. Versuch eines juristischen Essays, Frankfurt a.M. / Berlin / Wien: Ullstein, 1973
- HABEL, Burkhard (1982): Möglichkeiten einer Reform des Verhältnisses von Staatsanwaltschaft und Polizei im Ermittlungsverfahren, Diss., Göttingen, 1982
- HALFMANN, Jost (1984): Die Entstehung der Mikroelektronik. Zur Produktion technischen Fortschritts, Frankfurt a.M. / New York: Campus, 1984
- HANDBOOK OF ORGANIZATION (1965), hrsg. v. James G. March, Chicago: Rand McNally, 1965
- HANDBOOK OF ORGANIZATIONAL DESIGN (1981), Bd. I: Adapting Organizations to their Environments, hrsg. v. Paul C. Nystrom u. William H. Starbuck, London u.a.: Oxford University Press, 1981
- HANDROCK, Peter (1982): Verwaltungsautomation ohne Plan und Ziel?, in: Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung / Online, Jg. 12 (1982) H. 5, S. 105 - 107
- HANDWÖRTERBUCH (1969) der Organisation, hrsg. v. Erwin Grochla, Stuttgart: Poeschel, 1969
- HANDWÖRTERBUCH (1980) der Organisation, hrsg. v. Erwin Grochla, 2. völlig neu gestal. Aufl., Stuttgart: Poeschel, 1980
- HARTUNG, F. (1928): Strafrecht und Strafprozeß im Zeichen der "Rationalisierung", in: Reformen, 1928, S. 133 - 143
- HÄSSEL, Günter (1979): EDV - Nur für die Finanzverwaltung?, in: Finanzrundschau, Jg. 34 (1979) H. 23, S. 577

- HASSOLD, Fritz (1982): Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes programmierbarer Taschenrechner in der Finanzverwaltung, insbesondere der Betriebsprüfung, in: Steuerwarte, Jg. 55 (1982) H. 7/8, S. 97 - 105
- HAUBRICHS, Willy (1980): Mehr Betriebsprüfungen? Nicht mit uns! Sollte die Neueinteilung der Größenklassen für eine Ausweitung der Betriebsprüfung mißbraucht werden?, in: Der Steuerzahler, Jg. 31 (1980) H. 11, S. 1
- HAUBRICHS, Willy (1980): Betriebsprüfung und Steuerzahler. Zur Position des Steuerzahlers im Steuerverfahren, in: Der Steuerzahler, Jg. 31 (1980) H. 6, S. 1
- HEGEMANN (1979): Stellungnahme zu GNOFÄ, in: Grundsätze zur Neuorganisation, 1979, S. 38 - 42
- HEGENBARTH, Rainer (1980): Von der legislatorischen Programmierung zur Selbststeuerung der Verwaltung, in: Organisation und Recht, 1980, S. 130 - 152
- HEINZ, Wolfgang (1977): Kriminalstatistiken - Indikatoren der Kriminalität und ihrer Entwicklung?, in: Polizei, 1977, S. 93 - 110
- HELMKEN, Dierk (1981): Das Verhältnis Staatsanwaltschaft - Polizei als Forschungsobjekt kriminologischer Instanzenforschung, in: Deutsche Richterzeitung, Jg. 59 (1981) H. 3, S. 95 - 99
- HERBST, Philip G. (1974): Socio-technical Design Strategies in Multidisciplinary Research, London: Tavistock, 1974
- HEROLD, Horst (1972): Gesellschaftlicher Wandel - Chance der Polizei, in: Die Polizei, 1972, S. 133 ff, zitiert nach: Busch u.a., 1985, S. 259
- HEROLD, Horst (1977): Polizei und Justiz im Informationsverbund, in: Polizei, 1977, S. 79 - 92
- HEROLD, Horst (1985): Information und Staat, in: Festschrift für Rudolf Wassermann zum sechzigsten Geburtstag, hrsg. v. Christian Broda u.a., Neuwied / Darmstadt: Luchterhand, 1985, S. 359 - 370
- HEROLD, Horst (1986): Fahndung nach Terroristen braucht eigene Methoden. von den Schwierigkeiten der Kursbestimmung für die Informationsverarbeitung bei der Polizei, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 277, 29. November 1986, S. 8
- HERR, Robert (1985): JUSTIS aus der Sicht eines Richters, in: Deutsche Richterzeitung, Jg. 63 (1985) H. 8, S. 305 - 308
- HETTLAGE, Karl M. (1984): Die Finanzverwaltung (Steuern, Zölle), in: Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 3, 1984, S. 250 - 263
- HETTLAGE, Karl M. (1985): Die Finanzverwaltung, in: Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 4, 1985, S. 177 - 201
- HOLLAH, Alfons (1984): Kommunikationstechnik und öffentliche Verwaltung. Eine Studie am Beispiel der Einsatzmöglichkeiten neuer elektronischer

- scher Textmedien in obersten Bundesbehörden, Forschungsprojekt Büro-
kommunikation Bd. 4, München: CW-Publikationen, 1984
- HÖLSCHER (1928): Justizreform und Justizverwaltungsreform, in: Reformen, 1928, S. 1 - 18
- HOPPE, Joseph (1986): Anfänge der Informationslogistik, Vortrag am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, 29. Oktober 1986
- HREBINIAK, Lawrence G., JOYCE, William F. (1985): Organizational Adaptation: Strategic Choice and Environmental Determinism, in: Administrative Science Quarterly, Jg. 30 (1985), S. 336 - 349
- HÜHNERSCHULTE (1968): Zusammenwirken von Polizei und Justiz bei der Verbrechensbekämpfung, in: Stenographisches Protokoll, 1968, S. 28 - 36
- IFO-INSTITUT (1979) für Wirtschaftsforschung, Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung, Infratest-Wirtschaftsforschung: Technischer Fortschritt. Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft, Bundesministers für Forschung und Technologie, Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, München, 1979
- IMPLEMENTATION (1980) politischer Programme. Empirische Forschungsberichte, hrsg. v. Renate Mayntz, Königstein i. Ts.: Verlagsgruppe Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein, 1980
- IMPLEMENTATION (1983) politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung, hrsg. v. Renate Mayntz, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1983
- INFORMATIONSTECHNIK IN ÖFFENTLICHEN VERWALTUNGEN (1986). Handlungsstrategien ohne Politik, hrsg. v. Klaus Grimmer, Basel / Boston / Stuttgart: 1986
- INNOVATION (1985) in the Public Sector, hrsg. v. Richard L. Merritt u. Anna K. Merritt, Beverly Hills / London / New Delhi: Sage, 1985
- INSTITUT FÜR SYSTEMTECHNIK UND INNOVATIONSFORSCHUNG (1977) der FhG, Institut für Angewandte Systemanalyse der GfK: Der Einfluß neuer Techniken auf die Arbeitsplätze. Eine Analyse ausgewählter Studien unter spezieller Berücksichtigung der neuen Informationstechniken, Bericht für den Bundesminister für Forschung und Technologie, Karlsruhe: Selbstverlag, Januar 1977
- JAEGGI, Urs, WIEDEMANN, Herbert (1963): Der Angestellte im automatisierten Büro. Betriebssoziologische Untersuchung über die Auswir-

- kungen elektronischer Datenverarbeitung auf die Angestellten und ihre Funktionen, Stuttgart: Kohlhammer, 1963
- JÄHNIG, Werner (1961): Mechanisierung und Automation in der Verwaltung, Mitteilungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), Sonderdruck, Köln: Selbstverlag, 1961
- JÄHNIG, Werner (1971): Automatisierte Datenverarbeitung, Köln / Berlin: Grote'sche Verlagsbuchhandlung, 1971.
- JANETZKE (1957): Die Tatortarbeit aus der Sicht des Staatsanwalts, in: Das kriminalpolizeiliche Ermittlungsverfahren, 1957, S. 161 ff
- JUNGESBLUT, Bernd (1986): Die Akteure im Entwicklungs- und Einführungsprozeß. Das integrierte Besteuerungsverfahren in Hessen, in: Informationstechnik in öffentlichen Verwaltungen, 1986, S. 26 - 121
- JURISTEN (1986) beklagen eigene Ohnmacht. Großverfahren überfordern Staatsanwälte und Richter, in: Kölner Stadt-Anzeiger, 8./9. März 1986
- KALETH, Hans (1961/3): Die elektronische Datenverarbeitung - Ein Beitrag zur Automatisierung der kriminalpolizeilichen Karteiarbeit, Wiesbaden: Bundeskriminalamt Wiesbaden, 1961/3
- KATTERBE, Burkhard (1980): Die GNOFÄ. Eine Untersuchung der Grundsätze zur Neuorganisation der Finanzämter und zur Neuordnung des Besteuerungsverfahrens am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen, Diss. Bielefeld, 1980
- KERBEL, Paul (1974): Zur Stellung, Organisation und Tätigkeit der Staatsanwaltschaft, Diss. Frankfurt a.M., 1974
- KERN, Horst, SCHUMANN, Michael (1970): Industriearbeit und Arbeiterbewußtsein, 2 Bde., Frankfurt a.M.: Europäische Verlagsanstalt, 1970
- KERN, Horst, SCHUMANN, Michael (1984): Ende der Arbeitsteilung? Rationalisierung in der industriellen Produktion, München: Beck, 1984
- KIESER, Alfred (1969): Innovationen, in: Handwörterbuch, 1969, Sp. 741 - 750
- KIESER, Alfred, KUBICEK, Herbert (1983): Organisation, 2., neubearb. u. erw. Aufl., Berlin / New York: de Gruyter, 1983
- KLINK, Manfred (1985): Bekämpfung der Umweltkriminalität - Schwerpunkt polizeilicher Aufgabenerfüllung in der Zukunft?, in: Die Polizei, Jg. 76 (1985) H. 12, S. 371 - 375
- KLITZSCH, Wolfgang (1986): Behörden und Betriebe. Eine Analyse ihres Verhältnisses im Prozeß der Implementation politischer Programme, Bielefeld: B. Kleine, 1986

- KOCH, Karl (1976): Die AO '77 - Ein Überblick. Das Besteuerungsverfahren und die Neuorganisation der Finanzämter, 2. veränd. Aufl., Herne / Berlin: Neue Wirtschafts-Briefe, 1976
- KOCH (1979): Stellungnahme zu GNOFÄ, in: Grundsätze zur Neuorganisation, 1979, S. 34 - 38
- KOHLER, Dieter (1977): Sind wir alle Steuerhinterzieher? Phantasie und Wirklichkeit, in: Der Steuerzahler, Jg. 28 (1977) H. 5, S. 51
- KOMMER (1979): Stellungnahme zu GNOFÄ, in: Grundsätze zur Neuorganisation, 1979, S. 93 - 99
- KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE (1983) für Verwaltungseinfachung: Kommunale Datenverarbeitungszentralen im Vergleich: 1978 - 1982, KGSt-Bericht Nr. 18/1983, Köln, 31. August 1983
- KÖRBER, Klaus (1976): Bericht über eine Untersuchung von Arbeitssituationen in der Steuerverwaltung am Beispiel des Finanzamtes Friedberg / Hessen. Schriftenreihe des Vereins für Verwaltungsreform und Verwaltungsforschung e.V., Nr. 7, Bonn: Selbstverlag, 1976
- KRIMINOLOGISCHE ZENTRALSTELLE (1985), in: Deutsche Richterzeitung, Jg. 63 (1985) H. 11, S. 452
- KUBE, Edwin (1983): Rechtsgrundlagen polizeilicher Datenverarbeitung, in: Polizeiliche Datenverarbeitung, 1983, S. 99 - 119
- KUBICEK, Herbert (1975): Informationstechnologie und organisatorische Regelungen. Grundlagen einer empirischen Theorie der organisatorischen Gestaltung des Benutzerbereichs in computerunterstützten Informationssystemen, Berlin: Duncker & Humblot, 1975
- KUBICEK, Herbert, ROLF, Arno (1985): Mikropolis: Von der Computertechnik zur "Informationsgesellschaft", Hamburg: VSA, 1985
- KUHLMANN, Götz-Joachim (1976): Gedanken zum Bericht über das Verhältnis "Staatsanwaltschaft - Polizei", in: Deutsche Richterzeitung, Jg. 54 (1976) H. 9, S. 265 - 269
- KUHLMANN, Götz-Joachim (1977): Reform ohne Reform? - Kritische Anmerkungen zum Referenten-Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Staatsanwaltschaft (STAÄG) -, in: Deutsche Richterzeitung, Jg. 55 (1977) H. 9, S. 266 - 271
- KÜLZ, Helmut R. (1956): Verwaltungsgerichtsbarkeit in Zahlen, in: Die öffentliche Verwaltung, Jg. 9 (1956) H. 24, S. 741 - 743
- KÜLZ, Helmut R. (1957): Verwaltungsgerichtsbarkeit in Zahlen. II Richter und Gerichte. Fortsetzung und Schluß zu DÖV 1956, 741, in: Die öffentliche Verwaltung, Jg. 10 (1957) H. 20/21, S. 559 - 562
- KÜSTER, Dieter (1983): Das INPOL-System - Zielsetzungen und Ausbaustand 1982, in: Polizeiliche Datenverarbeitung, 1983, S. 57 - 72

- KUNIGK, Fritz (1983): Die staatsanwaltschaftliche Tätigkeit. Einführung mit Musterverfügungen, 3. überarb. u. verb. Aufl., Stuttgart u.a.: Kohlhammer, 1983
- LANGE, Klaus, SIPPEL, Frank (1986): Verwaltungsautomation und Bürgerservice. Ansätze zur Aufhebung eines Widerspruches, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1986
- LAU, Thomas u.a. (1986): Innovative Verwaltungsarbeit, Frankfurt a.M. / New York: Campus, 1986
- LAUTERKORN, Ludwig (1956): Die Technik des Lochkartenverfahrens in der Steuerverwaltung, in: Die Rationalisierung, 1956, S. 26 - 54
- LAWRENCE, Paul R., LORSCH, Jay W. (1967): Organization and Environment. Managing Differentiation and Integration, Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, 1967
- LEHMANN, Gerd (1980): Computerunterstützung in Einsatzzentralen der Polizei, in: Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung, Jg. 10 (1980) H. 11, S. 14 - 18
- LEHMANN, Gerd (1983): Polizeitaktische Aspekte des Einsatzes der Datenverarbeitung, in: Polizeiliche Datenverarbeitung, 1983, S. 73 - 85
- LEIS, Günther (1985): Stand und Entwicklung der Bürokommunikation in der öffentlichen Verwaltung - Verwaltungspolitische Perspektiven, in: Verwaltungsarchiv, Bd. 76 (1985) H. 1, S. 61 - 85
- LEITLINIEN (1979) des Deutschen Richterbundes - Bund der Richter und Staatsanwälte in der Bundesrepublik Deutschland, in: Deutsche Richterzeitung, Jg. 57 (1979) H. 1, S. 3 - 11
- LEITSÄTZE (1975). Gesamtbericht der von den Konferenzen der Justizminister/-senatoren und Innenminister/-senatoren eingesetzten "Gemeinsamen Kommission" über die Neugestaltung des Verhältnisses "Staatsanwalt -Polizei", abgedruckt in: Polizei, 1977, S. 147 - 149
- LENK, Klaus (1978 a): Rechtliche, politische und ökonomische Schranken der Innovation in öffentlichen Organisationen, Gutachten für die Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung, unveröff., Oldenburg, Oktober 1978
- LENK, Klaus (1978 b): Implikationen des EDV-Einsatzes für die Qualität von Verwaltungsleistungen, in: Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung - Sonderausgabe, 1978, S. 22 - 25
- LENK, Klaus (1980 a): Steuerung des Handelns von Verwaltern, in: Organisation und Recht, 1980, S. 254 - 263
- LENK, Klaus (1980 b): Probleme der Verwaltungsinnovation durch DV-gestützte Verfahren, in: Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung, Jg. 10 (1980) H. 10, S. 3 - 9

- LENK, Klaus (1985): Informationsmanagement als Gegenstand der Verwaltungspolitik, in: *Verwaltungsvereinfachung*, 1985, S. 231 - 250
- LITTMANN, Gerhard (1968): Modernisierung der Polizeiarbeit in Frankfurt, in: *Gegenwartsaufgaben*, 1968, S. 61 - 87
- LÖBICH, Marcus (1981): Rationalisierung in der Steuerverwaltung, Ursachen, Verlauf und Auswirkungen technisch-organisatorischer Modernisierungsprozesse in Finanzämtern, Diss. Berlin, 1981
- LÖNNECKER, Walter (1981): Stapel und Dialog auf einer Leitung, in: *Büro + EDV*, 1981, S. 14-15
- LUDWIG, Werner (1977): Automationsgerechte Vorschriften der Abgabenordnung 77 der Bundesrepublik Deutschland, in: *Datenverarbeitung in Steuer, Wirtschaft und Recht*, Jg. 6 (1977) H. 5, S. 131 - 135
- LUHMANN, Niklas (1964): Funktionen und Folgen formaler Organisationen, Berlin: Duncker & Humblot, 1964
- LUHMANN, Niklas (1966): Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung. Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung, Berlin: Duncker & Humblot, 1966
- LUHMANN, Niklas (1968): Die Programmierung von Entscheidungen und das Problem der Flexibilität, in: *Bürokratische Organisation*, 1968, S. 324 - 341
- LUHMANN, Niklas (1971 a): Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1971
- LUHMANN, Niklas (1971 b): Opportunismus und Programmatik in der öffentlichen Verwaltung, in: *ders.*, 1971 a, S. 165 - 180
- LUHMANN, Niklas (1975 a): Soziologische Aufklärung 2. Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1975
- LUHMANN, Niklas (1975 b): Allgemeine Theorie organisierter Sozialsysteme, in: *Luhmann*, 1975 a, S. 39 - 50
- LUHMANN, Niklas (1981 a): Soziologische Aufklärung 3. Soziales System, Gesellschaft, Organisation, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1981
- LUHMANN, Niklas (1981 b): Organisation und Entscheidung, in: *ders.*, 1981 a, S. 335 - 389
- LÜSEBRINK, Karin (1982): Humanisierungsprojekt: Mischarbeitsplätze durch elektronische Textverarbeitung, in: *Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung / Online*, Jg. 12 (1982) H. 5, S. 87 - 92
- MAAß, Werner (1961): Die Mechanisierung von Aufgaben der Steuerverwaltung in den Vereinigten Staaten und Deutschland, in: *Verwaltungsarchiv*, Jg. 52 (1961) H. 2, S. 141 ff
- MAJER, Diemut (1984): Zum Verhältnis von Staatsanwaltschaft und Polizei im Nationalsozialismus, in: *Strafjustiz*, 1984, S. 121 - 160

- MAMBREY, Peter, OPPERMANN, Reinhard, TEPPEL, August (1986): Computer und Partizipation. Ergebnisse zu Gestaltungs- und Handlungspotentialen, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1986
- MARCH, James G., OLSEN, Johan P. (1976): Ambiguity and Choice in Organizations, Bergen: Universitetsforlaget, 1976
- MARCH, James G., SIMON, Herbert A. (1976): Organisation und Individuum. Menschliches Verhalten in Organisationen, Wiesbaden: Gabler, 1976
- MARR, Rainer (1980): Innovation, in: Handwörterbuch (1980), Sp. 947 - 959
- MATERIALIEN (1982) zur Industriesoziologie, hrsg. v. Gerd Schmidt, Hans-Joachim Braczyk u. Jost von dem Knesebeck, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 24, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1982
- MAY (1979): Stellungnahme zu GNOFÄ, in: Grundsätze zur Neuorganisation, 1979, S. 29 - 34
- MAYNTZ, Renate (1976): Conceptual Models of Organizational Decision-Making and their Application to the Policy Process, in: European Contributions, 1976, S. 114 - 125
- MAYNTZ, Renate (1980): Einleitung. Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung, in: Implementation, 1980, S. 1 - 19
- MAYNTZ, Renate (1985 a): Soziologie der öffentlichen Verwaltung, 3. überarb. Aufl., Heidelberg / Karlsruhe: C. F. Müller, 1985
- MAYNTZ, Renate (1985 b): Forschungsmanagement - Steuerungsversuche zwischen Scilla und Charybdis. Probleme der Organisation und Leitung von hochschulfreien, öffentlich finanzierten Forschungsinstituten, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1985
- MAYNTZ, Renate u.a. (1983): Informations- und Kommunikationstechnologien in der öffentlichen Verwaltung, Bd. 1: Anwendungsstand und Ansatzpunkte für informationstechnische Innovationen, St. Augustin: Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung, 1983
- MAYNTZ, Renate, SCHUMACHER-WOLF, Clemens (1985): Verwaltungspolitische Strategien technischer Innovationen, in: Verwaltungsvereinfachung, 1985, S. 251 - 269
- MAYNTZ, Renate, ZIEGLER, Rolf (1977): Soziologie der Organisation, in: Handbuch der empirischen Sozialforschung, hrsg. v. René König, 2. Aufl., Bd. 9, Stuttgart: Enke, 1977
- MEYER-HENTSCHEL (1957): Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit als Teilproblem der Verwaltungsreform, in: Verwaltungsarchiv, Jg. 48 (1957) H. 2, S. 142 - 165

- MINTZBERG, Henry, RAISINGHANI, Duru, THÉORET, André (1976): The Structure of "Unstructured" Decision Processes, in: Administrative Science Quaterly, Jg. 21 (1976) H. 2, S. 246 - 275
- MINTZBERG, Henry (1979): The Structuring of Organizations. A Synthesis of the Research, Englewood Cliffs (N.J.): Prentice Hall, 1979
- MITTELSTAEDT, RÖLFS, OBERS (1956): Rationalisierung des Besoldungsverfahrens bei der Polizei im Lande Nordrhein-Westfalen unter Einsatz von Lochkartenmaschinen, in: Die Rationalisierung, 1957, S. 45 - 64
- MODERNE STAATSANWALTSCHAFT (1975). Notwendige Reform von Staatsanwaltschaft und Polizei, hrsg. v. Hauptvorstand der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, Stuttgart: Selbstverlag, 1975
- MÖCKERSHOFF (1979): Stellungnahme zu GNOFÄ, in: Grundsätze zur Neuorganisation, 1979, S. 79-86
- MÖGLICHKEITEN (1980) und Grenzen der Fahndung, Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes Wiesbaden vom 12. bis 15. November 1979, hrsg. v. Bundeskriminalamt Wiesbaden, Wiesbaden: Selbstverlag, 1980
- MOHR, Lawrence B. (1978): Process Theory and Variance Theory in Innovation Research, in: The Diffusion of Innovations: An Assessment, hrsg. v. M. Radnor u.a., Evanston, Il.: Northwestern University, Center for the Interdisciplinary Study of Science and Technology, 1978, zit. nach: Rogers/Kim, 1985, S. 97
- MÜLLER, Axel (1984): Entscheidungsprozesse in öffentlichen Verwaltungen und privaten Unternehmen, Frankfurt a.M.: R. G. Fischer, 1984
- MÜLLER, Verena, SCHIENSTOCK, Gerd (1978): Der Innovationsprozeß in westeuropäischen Industrieländern, Bd. 1: Sozialwissenschaftliche Innovationstheorien, Berlin / München: Duncker & Humblot, 1978
- NACK, Armin (1985): Computereinsatz im Wirtschaftsstrafverfahren, in: Deutsche Richterzeitung, Jg. 63 (1985) H. 11, S. 425 - 428
- NEUBERGER, Josef (1968): Der Staatsanwalt - ein Stiefkind der Justiz?, Düsseldorf: Presse- und Informationsamt der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, o. J. (1968)
- NEUE INFORMATIONSTECHNOLOGIEN (1984) und Verwaltung. Fachtagung 14. - 16. September 1983, hrsg. v. Roland Traummüller u.a., Berlin u.a.: Springer, 1984
- NEUGEBAUER, Ursula, MAROCK, Jürgen, BUJARA, Gerd (1983): Der Markt für Software, Systeme und DV-bezogene Dienstleistungen in der Bundesrepublik Deutschland, St. Augustin / Darmstadt: Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung, 1983

- NEUORGANISATION DER FINANZÄMTER (1977).** Stellungnahme des Finanzministers des Landes Nordrhein-Westfalen zu den Feststellungen des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen vom 31.03.1977, in: Steuer und Wirtschaft, Jg. 54 (1977) H. 4, S. 375 - 378
- NICKEL, Wolfgang (1956):** Anpassung des geltenden Steuerrechts an das Lochkartenverfahren, in: Die Rationalisierung, 1956, S. 55 - 66
- NIOPEK, Wolfgang (1986):** Innovationsverhalten öffentlicher Unternehmen. Determinanten, Typen und Funktionen, Baden-Baden: Nomos, 1986
- NISKANEN, William A. (1971):** Bureaucracy and Representative Government. Chicago / New York: Aldine - Atherton, 1971
- ORGANISATION UND RECHT (1980).** Organisatorische Bedingungen des Gesetzesvollzugs, hrsg. v. Erhard Blankenburg u. Klaus Lenk, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. 7, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1980
- ORGANISATION (1981) informationstechnik-gestützter öffentlicher Verwaltungen,** hrsg. v. Heinrich Reiner mann u.a., Berlin / Heidelberg/ New York: Springer, 1981
- ORGANISATION, PERSONAL UND GESCHÄFTSANFALL** der ordentlichen Gerichte, Reihe 9: Rechtspflege I. der Fachserie A: Bevölkerung und Kultur, hrsg. v. Statistischen Bundesamt Wiesbaden, Stuttgart / Mainz: Kohlhammer, verschiedene Jahrgänge
- ORGANISATIONSANALYSE (1978),** hrsg. v. Karlheinz Wöhler, Stuttgart: Enke, 1978
- ORGANISATIONSMODELLE (1985) für ein Bürgeramt und deren Realisierung in der Stadt Unna.** Schlußbericht, hrsg. v. Klaus Dunker u. Albert Noltemeyer, St. Augustin / Darmstadt: Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung, 1985
- ORGANIZATIONS ALIKE (1981) and unlike.** International and Interinstitutional Studies in the Sociology of Organization, hrsg. v. Cornelis J. Lammers u. David J. Hickson, reprinted (1979), London / Boston / Henley: Routledge & Kegan Paul, 1981
- OSTERLOH, Margit (1986):** Industriesoziologische Vision ohne Bezug zur Managementlehre, in: Die Betriebswirtschaft, Jg. 46 (1986) H. 5, S. 610 - 624
- PARKINSON, C. Northcote (1957):** Parkinson's Law and other Studies in Administration, Boston: Houghton Mifflin Comp., 1957
- PERSONAL DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES,** Reihe 6 der Fachserie 14: Finanzen und Steuern, hrsg. v. Statistischen Bundesamt Wiesbaden, Stuttgart / Mainz: Kohlhammer, verschiedene Jahrgänge

- PERSONAL VON BUND, LÄNDERN UND GEMEINDEN, Reihe 4 der Fachserie L: Finanzen und Steuern, hrsg. v. Statischen Bundesamt Wiesbaden, Stuttgart / Mainz: Kohlhammer, verschiedene Jahrgänge
- PERSONAL IM BEREICH (1976) Öffentliche Sicherheit und Ordnung, in: Wirtschaft und Statistik, Jg. 28 (1976) H. 1, S. 32 - 34
- PFEFFER, Jeffrey, SALANCIK, Gerald R. (1978): The External Control of Organizations, New York: Harper & Row, 1978
- PFISZTER, Franz (1984): Die Zusammenarbeit von Polizei und Justiz bei der Verfolgung von Wirtschaftsstraftaten - aus der Sicht der Polizei, in: Deutsche Richterzeitung, Jg. 62 (1984) H. 3, S. 95 - 99
- PIRKER, Theo (1962): Büro und Maschine. Zur Geschichte und Soziologie der Mechanisierung der Büroarbeit, Basel / Tübingen: Kyklos / J.C.B. Mohr, 1962
- PIRKER, Theo (1963): Bürotechnik. Zur Soziologie der maschinellen Informationsverarbeitung, Stuttgart: Enke, 1963
- PIRKER, Theo (1983): Die Grenzen der Bürotechnik, in: Technik und Gesellschaft, 1983, S. 129-139
- POLITIK (1980) der inneren Sicherheit, hrsg. von Erhard Blankenburg, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1980
- POLITIK IM DICKICHT (1980) der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung, hrsg. v. Hellmut Wollmann, Leviathan, Sonderheft 3/1979, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1980
- POLIZEI (1977) und Justiz, Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes Wiesbaden vom 12. bis 15. Oktober 1976, hrsg. v. Bundeskriminalamt Wiesbaden, Wiesbaden: Selbstverlag, 1977
- POLIZEILICHE DATENVERARBEITUNG (1983), Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes Wiesbaden vom 2. bis 5. November 1982, hrsg. v. Bundeskriminalamt Wiesbaden, Wiesbaden: Selbstverlag, 1983
- POLLOCK, Friedrich (1964): Automation. Materialien zur Beurteilung der ökonomischen und sozialen Folgen, vollständig überarb. u. auf den letzten Stand gebrachte Neuauflage (1956¹), Frankfurt a.M.: Europäische Verlagsanstalt, 1964
- Preußische Zusatzbestimmungen zur Aktenordnung in der im Lande Nordrhein-Westfalen geltenden Fassung (PrZB), abgedruckt in: Anweisungen, 1967
- PROGNOS (1978) AG: Längerfristige Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung in der BRD und Baden-Württemberg sowie Handlungsmöglichkeiten zur Sicherung der Vollbeschäftigung und des Wirtschaftswachstums, Basel, 1978
- PROGNOS, ADV/ORGA (1977): Einsatz integrierter technologischer Systeme im Bereich öffentlicher Dienstleistungen: Möglichkeiten und Voraus-

- setzungen, unveröff. Gutachten für die Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung, Basel, 1977
- PROKOP, Heimo (1986): Verwaltungskultur. Charakteristische Muster politisch-administrativen Handelns in westeuropäischen Ländern, in: Verwaltung und Politik, 1986, S. 54 - 67
- PÜSCHEL, Hanns (1981): Verteilte Daten und Anwendungen in der Steuerverwaltung - Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft -, in: Organisation, 1981, S. 121 - 146
- RAATZ, Hans Georg, PODSCHWADEK, Walter (1962): Der Sachbearbeiter beim Finanzamt. Seine Stellung und seine Tätigkeit, Stuttgart: Schäffer & Co., 1962
- RAMMERT, Werner (1982): Technik und Gesellschaft. Ein Überblick über die öffentliche und sozialwissenschaftliche Technikdiskussion, in: Technik und Gesellschaft, 1982, S. 13 - 47
- RAMMERT, Werner (1983): Soziale Dynamik der technischen Entwicklung, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1983
- RASCH, Ernst (1980): Polizei und Polizeiorganisation, 2. Neubearb. Aufl., Stuttgart / München / Hannover: Boorberg, 1980
- RATHLEFF, Ernst-Otto (1983): Geschäftsstellenautomation, in: IBM Nachrichten, Jg. 33 (1983) H. 264, S. 27 - 31
- RATIONALISIERUNG (1968) und Mechanisierung im öffentlichen Dienst, Gutachten des Instituts für sozialwissenschaftliche Forschung e.V. für die Gewerkschaft ÖTV, Stuttgart: Courier, 1968
- REBMANN, Kurt (1983): Einhundert Jahre Strafregisterwesen in Deutschland, in: Neue Juristische Wochenschrift, Jg. 36 (1983) H. 28, S. 1513 - 1519
- REBMANN, Kurt, SCHOREIT, Armin (1984): Elektronische Datenverarbeitung (EDV) in Strafverfolgungsangelegenheiten und Datenschutz, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht, Jg. 4 (1984) H. 1, S. 1 - 7
- REBMANN (1980) akademische Traumpolizisten, in: Die Zeit, Nr. 2, 4. Januar 1980, zitiert nach: Habel, 1982, S. 67
- RECHENZENTRUM (1984) der Finanzverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen: Jahresbericht 1983, o.O. (Düsseldorf): Selbstverlag, o.J. (1984)
- RECHENZENTRUM (1985) der Finanzverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen: Jahresbericht 1984, o.O. (Düsseldorf): Selbstverlag, o.J. (1985)
- RECHNUNGSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG (1986): Denkschrift 1986 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg

- mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 1984, Karlsruhe: Selbstverlag, 1986
- RECHTSPFLEGE (1979) und Elektronische Datenverarbeitung. Verbesserte Justizgewährung oder gefährdete Rechtssicherung der Bürger?, Tagung vom 16. bis 18. Oktober 1978, Loccum Protokolle 17/1978, Loccum: Selbstverlag, 1979
- Rechtspflegengesetz vom 5. November 1969 (BGBl. I S. 2065)
- RECHTSPRECHUNGSLEHRE (1984). Internationales Symposium Münster 1984, hrsg. v. Norbert Achterberg, Köln u. a.: Heymanns, 1984
- REESE, Jürgen u.a. (1979 a): Gefahren der informationstechnologischen Entwicklung. Perspektiven der Wirkungsforschung, Frankfurt a.M. / New York: Campus, 1979
- REESE, Jürgen u.a. (1979 b): Die politischen Kosten der Datenverarbeitung, Frankfurt a.M. / New York: Campus, 1979
- REFORMEN (1928) in der Preußischen Justizverwaltung, hrsg. v. Preußischen Justizministerium, Berlin: Carl Heymann's, 1928
- REICHEL, Peter (1978): Schreibautomaten in der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Einsatzbereiche und Erfahrungen. Eine Umfrage, Berlin: Schweitzer, 1978
- REICHEL, Peter u.a. (1983): Ein Konzept zur Automationsunterstützung des Geschäftsbetriebs in der Justiz, München: J. Schweitzer, 1983
- REINERMANN, Heinrich (1981): Verwaltungsaufgaben beim Einsatz der Ressource Information, in: Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung, Jg. 11 (1981) H. 1/2, S. 3 - 8
- RENDELS, Heinz J. (1974): Automationsgeeignete Vorschriften im Steuerverfahren. Automationsfreundliche Steuerreformgesetze, in: Datenverarbeitung in Steuer, Wirtschaft und Recht, Jg. 3 (1974) H. 4, S. 99 - 105
- RENDELS, Heinz J. (1976): Computerunterstützte Neuorganisation der Finanzämter und Neuordnung des Besteuerungsverfahrens, in: Datenverarbeitung in Steuer, Wirtschaft und Recht, Jg. 5 (1976) H. 9, S. 259 - 268 und S. 286 - 288
- Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) vom 1. Januar 1977, Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Justizministers des Landes Nordrhein-Westfalen vom 25. November 1976 (4208 - IIIA.7) - JMBL. NW 1977 S. 2 -
- RIEGEL, Reinhard (1983): Grundfragen zu den Zentralstellenaufgaben des Bundeskriminalamtes, in: Neue Juristische Wochenschrift, Jg. 36 (1983) H. 13, S. 656 - 661

- RIESS, Peter (1982 a): Zur Entwicklung der Geschäftsbelastung in der ordentlichen Gerichtsbarkeit, in: Deutsche Richterzeitung, Jg. 60 (1982) H. 6, S. 201 - 215
- RIESS, Peter (1982 b): Die Entwicklung der Geschäftsbelastung der ordentlichen Gerichtsbarkeit im Jahre 1981, in: Deutsche Richterzeitung, Jg. 60 (1982) H. 12, S. 464 - 466
- RINGWALD, Gerhard (1984): INPOL und StA. Zum Abrufrecht der Staatsanwaltschaften aus polizeilichen Datenspeichern. München: Schweitzer, Diss. Tübingen, 1984
- ROBINSOHN, Hans (1981): Von der Übermacht der Exekutive, in: Vorgänge, Jg. 20 (1981) H. 1, zit. nach: Böhret, 1986, S. 36 f
- ROGERS, Everett M., KIM, Joung-Im (1985): Diffusion of Innovations in Public Organizations, in: Innovation, 1985, S. 85- 108
- ROMBACH, Bernd (1985): Verwaltungsvereinfachung in den Ländern: Nordrhein-Westfalen, in: Verwaltungsvereinfachung, 1985, S. 29 - 36
- RÜFNER, Wolfgang (1983): Die Verwaltungstätigkeit unter Restauration und Konstitution, in: Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 2, 1983, S. 470 - 503
- RÜPING, Hinrich (1983 a): Das Strafverfahren, München: Franz Vahlen, 1983
- RÜPING, Hinrich (1983 b): Das Verhältnis von Staatsanwaltschaft und Polizei. Zum Problem der Einheit der Strafverfolgung, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, Jg. 95 (1983) H. 4, S. 895 - 917
- RÜPING, Hinrich (1984): Strafjustiz im Führerstaat, in: Goldammer's Archiv für Strafrecht, Jg. 131 (1984), S. 297 - 307
- RUPPRECHT, Reinhard (1977): Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Bekämpfung von Staatsschutzdelikten, in: Polizei, 1977, S. 51 - 55
- SCHARPF, Fritz W. (1986): Strukturen der post-industriellen Gesellschaft, oder: Verschwindet die Massenarbeitslosigkeit in der Dienstleistungs- und Informations-Ökonomie?, in: Soziale Welt, Jg. 37 (1986) H. 1, S. 4 - 24
- SCHLICHT, Joachim (1982): Verrechtlichung der Gesetzgebung. Fallstudie zur Entwicklung des Einkommensteuergesetzes, Bad Honnef: Bock und Herchen, 1982
- SCHMIDT, Rolf W. (1978): Verarbeitung von Umwelteinflüssen: Verwaltung, in: Organisationsanalyse, 1978, S. 178 - 196
- SCHMID, Klaus-Peter (1985): Steuer für die Dummen. Politischer Streit um die Erfassung der Zinseinkünfte, in: Die Zeit, Nr. 52/1985, S. 25

- SCHMIDT-SCHMIEDEBACH, H. (1957): Mehr Maschinen - bessere Gesetze. Einleitung und Überblick, in: Die Rationalisierung, 1957, S. 9 - 17
- SCHNEIDER (1968): Probleme des kriminalpolizeilichen Meldewesens und der Fahndung, in: Stenographisches Protokoll, 1968, S. 36 - 38
- SCHNEIDER, Hans-Jochen (1981): Entwicklungslinien der Informationstechnik, in: Organisation, 1981, S. 31 - 50
- SCHNEIDER-NEUENBURG (1928): Büro-Reform bei der Staatsanwaltschaft, in: Reformen, 1928, S. 72 - 79
- SCHOREIT, Armin (1982): Datenverarbeitung im Bereich der Strafverfolgung und "gesamtpolizeilicher Auftrag", in: Deutsche Richterzeitung, Jg. 60 (1982) H. 11, S. 401 - 404
- SCHRAMM, Herbert F. W. (1982 a): Fernschreib- und Datenverkehr im integrierten Sondernetz, in: Öffentlichen Verwaltung und Datenverarbeitung / Online, Jg. 12 (1982) H. 7, S. 59 - 62
- SCHRAMM, Herbert F. W. (1982 b): INPOL - Systemtechnische Lösung im Verbund der Polizei, in: Online, 1982, H. 3, S. 58 - 63
- SCHREYÖGG, Georg (1978): Umwelt, Technologie und Organisationsstruktur. Eine Analyse des kontingenztheoretischen Ansatzes, Bern / Stuttgart: Haupt, 1978
- SCHUELER, Hans (1986): Anschlag auf die Bürger-Freiheit. Die Mehrheit des Bundestages plant den totalen Datenverbund zwischen Polizei, Justiz und Geheimdiensten, in: Die Zeit, Nr. 9, 21. Februar 1986, S. 3
- SCHULTZ, Dietrich, LEPPIN, Rolf (1981): Staatsanwaltschaft contra Polizei? Staatsanwaltschaft im Spannungsfeld zwischen Legalitätsprinzip und Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, in: Jura, Jg. 3 (1981) H. 10, S. 521 - 534
- SCHUMACHER-WOLF, Clemens (1986): Informationstechnische Innovationen in der öffentlichen Vollzugsverwaltung, unveröff. Forschungsbericht, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, April 1986
- SCHUMACHER-WOLF, Clemens, SIEDENBURG, Ursula (1984): Informations- und Kommunikationstechnologien in der öffentlichen Verwaltung, Bd. 4: Die automatisierte Datenverarbeitung in den Länderverwaltungen, St. Augustin: Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung, 1984
- SCHUMPETER, Joseph A. (1950): Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 2. erw. Aufl., München: Lehnen, 1950
- SCHÜTTE, Wolfgang (1982): Die Einübung des juristischen Denkens. Juristenausbildung als Sozialisationsprozeß, Frankfurt a.M. / New York: Campus, 1982

- SCOTT, Richard W. (1986): Grundlagen der Organisationstheorie, Frankfurt a.M. / New York: Campus, 1986
- SEEBER, Lothar, PIETE, Dieter (1980): Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft im Rahmen computerunterstützter Fahndungsmaßnahmen am Beispiel von Berlin, in: Möglichkeiten, 1980, S. 153 - 161
- SEIBEL, Wolfgang (1984): Kosten-Nutzung-Flechtung von EDV-Systemen in der öffentlichen Verwaltung, in: Koordination von Informationen, hrsg. v. Rainer Kuhlen, Berlin u.a.; Springer, 1984, S. 142 - 157
- SESSAR, Klaus (1977): Ergebnis einer wissenschaftlichen Untersuchung zum Thema Polizei / Staatsanwaltschaft, in: Polizei, 1977, S. 25 - 30
- SIEMENS (1976) AG: Büro 1990. Studie über die Entwicklung von Organisation und Technik, unveröff. Untersuchung, o.O., November 1976
- SIPPEL, Frank (1983): Informations- und Kommunikationstechnologien in der öffentlichen Verwaltung, Bd. 2: Informationstechnologien in Kommunalverwaltungen - Bestand und Entwicklungslinien, St. Augustin: Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung, 1983
- SÖHNGEN (1979): Stellungnahme zu GNOFÄ, in: Grundsätze zur Neuorganisation, 1979, S. 3 - 11
- SOLBACH, Günther (1981): Der Staatsanwalt, in: Die Berufspraxis, 1981, S. 117 - 133
- SONTHEIMER, Michael (1985): Verbrechen, die sich lohnen. Warum Umweltstraftaten so dilettantisch verfolgt werden, in: Die Zeit, Nr. 36, 30. August 1985, S. 33 f
- STAEHLE, Wolfgang, SYDOW, Jörg (1986): Büroarbeit, Büroorganisation und Büroautomation als Gegenstände betriebswirtschaftlicher Forschung, in: Die Betriebswirtschaft, Jg. 46 (1986) H. 2, S. 188 - 202
- STAND DES ELEKTRONISCHEN RECHNENS (1962) und der elektronischen Datenverarbeitung in Deutschland - 2. Folge, hrsg. v. Deutsche Arbeitsgemeinschaft für Rechenanlagen (DARA), Darmstadt: Selbstverlag, 1962
- STAPPERFENNE (1979): Stellungnahme zu GNOFÄ, in: Grundsätze zur Neuorganisation, 1979, S. 66 - 72
- STATISTISCHES JAHRBUCH für die Bundesrepublik Deutschland, hrsg. v. Statistischen Bundesamt Wiesbaden, Stuttgart / Mainz: Kohlhammer, verschiedene Jahrgänge
- STAUDT, Erich (1978): Rationalisierung der betrieblichen Elastizität, in: Fortschrittliche Betriebsführung und Industrial Engineering, Jg. 27 (1978) H. 6, S. 373 - 379
- STEFFEN, Wiebke (1976): Analyse polizeilicher Ermittlungstätigkeit aus der Sicht des späteren Strafverfahrens, Wiesbaden: Bundeskriminalamt, 1976

- STEINHILPER, Gernot (1977): Polizei und Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren - Neue Ergebnisse einer empirischen Untersuchung (Gruppendiskussion), in: Polizei, 1977, S. 73 - 78
- STENOGRAPHISCHES PROTOKOLL (1968) über die Öffentliche Informationssitzung des Innenausschusses am Donnerstag, dem 24. Oktober 1968, Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Innenausschuß - 6. Ausschuß - , Protokoll Nr. 110
- STEWEN, Werner (1986): Das Juristische Informationssystem 'Juris', in: EDV - Chance, 1986, S. 72-77
- STINCHCOMBE, Arthur L. (1965): Social Structure and Organizations, in: Handbook of Organization, 1965, S. 142 - 193
- STRAFFÄLLIGKEIT (1979) 1955-1977, in: Wirtschaft und Statistik, Jg. 31 (1979) H. 8, S. 591 - 596
- STRAFGERICHTE, Reihe 2.2 der Fachserie 10: Rechtspflege, hrsg. v. Statistischen Bundesamt Wiesbaden, Stuttgart / Mainz: Kohlhammer, verschiedene Jahrgänge
- Strafgesetzbuch (StGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 1975 (BGBl. I S. 1)
- STRAFJUSTIZ (1984) und Polizei im Dritten Reich, hrsg. v. Udo Reifner u. Bernd-Rüdiger Sonnen, Frankfurt a.M. / New York: Campus, 1984
- Strafprozeßordnung (StPO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. Januar 1975 (BGBl. I S. 129)
- STRASSL, Arthur (1975): Die elektronische Datenverarbeitung in der bayerischen Steuerverwaltung, in: Datenverarbeitung in Steuer, Wirtschaft und Recht, Jg. 4 (1975) H. 9, S. 258 - 264
- STÜMPER, Alfred (1982), in: Kriminalistik, 1982, S. 234 ff, zitiert nach: Schoreit, 1982, S. 401
- STÜMPER, Alfred (1985): Die Rolle der Polizei bei der Bewältigung ökologischer Probleme, in: Die Polizei, 1985, H. 12, S. 366 - 370
- SYDOW, Jörg (1985): Organisationsspielraum und Büroautomation. Zur Bedeutung von Spielräumen bei der Organisation automatisierter Büroarbeit, Berlin / New York: De Gruyter, 1985
- SZYPERSKI, Norbert, HÖRING, Klaus, WOLFF, Matthias (1981): Probleme und Forschungsaufgaben der Textkommunikation, St. Augustin: Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung, 1981
- SZYPERSKI, Norbert u.a. (1982): Bürosysteme in der Entwicklung. Studien zur Typologie und Gestaltung von Büroarbeitsplätzen, Braunschweig / Wiesbaden: Vieweg & Sohn, 1982
- TECHNIK UND GESELLSCHAFT (1982), Jahrbuch 1, hrsg. v. Gotthart Bechmann u.a., Frankfurt a.M. / New York: Campus, 1982

- TECHNIK UND GESELLSCHAFT (1983). Jahrbuch 2, hrsg. v. Werner Rammert u.a., Frankfurt a.M. / New York: Campus, 1983
- THIESING (1928): Zur Rationalisierung der Justizverwaltung, in: Reformen, 1928, S. 30 - 41
- THOM, Norbert (1980): Grundlagen des betrieblichen Innovationsmanagements. 2. völlig neu bearb. Aufl., Königstein i. T.: Hanstein, 1980
- TIGGES (1928): Die Reform im Kammergerichtsbezirk, in: Reformen, 1928, S. 42 - 51
- TROTZ COMPUTER NICHT PRODUKTIVER (1986) als 1966, in: Computerwoche, Nr. 25, 20. Juni 1986, S. 1 f
- TÜRK, Klaus (1978): Soziologie der Organisation. Eine Einführung, Stuttgart: Enke, 1978
- TÜRK, Klaus (1980): Handlungsräume und Handlungsspielräume rechtsvollziehender Organisationen, in: Organisation und Recht, 1980, S. 153 - 168
- UHLIG, Sigmar (1985): Die Polizei - Herrin des Strafverfahrens? Aktuelle Probleme im Verhältnis der Polizei als Strafverfolgungsorgan zur Strafjustiz, in: Recht und Politik, Jg. 21 (1985) H. 4, S. 232 - 237
- ULLRICH, Wolfgang (1961): Verbrechensbekämpfung. Geschichte, Organisation, Rechtsprechung, Neuwied / Berlin: Luchterhand, 1961
- VERWALTUNG UND POLITIK (1986) in der Bundesrepublik, Stuttgart u.a.: Kohlhammer, 1986
- VERWALTUNGSINFORMATIK (1980). Textbuch, hrsg. v. Hansjürgen Garstka, Jochen Schneider und Karl-Heinz Wiegand, Darmstadt: S. Toeche-Mittler, 1980
- VERWALTUNGSVEREINFACHUNG (1985) und Verwaltungspolitik, hrsg. v. Thomas Ellwein u. Joachim Jens Hesse, Baden-Baden: Nomos, 1985
- VOGEL, Hans-Jochen (1977): Eröffnungsansprache, in: Polizei, 1977, S. 9 - 11
- VON KEMPSKI, Harald (1983): Zur Einführung eines Justizstatistik-Informationssystems, in: Prozeßvergleich, 1983, S. 247 - 252
- VON BORRIES, Volker (1980): Technik als Sozialbeziehung. Zur Theorie industrieller Produktion, München: Kösel, 1980
- WAGEMANN, Bernard (1983): Der Einsatz von Textautomaten in nicht-routinisierten Verwaltungsbereichen, Frankfurt a.M. / Bern: Lang, 1983

- WASSERMANN, Rudolf (1974): Justiz im sozialen Rechtsstaat, Darmstadt / Neuwied: Luchterhand, 1974
- WATZLAWCZIK, Gerd-Uwe (1986): Das Dilemma der Innovationsforschung - Ein begriffskritischer Exkurs zum Forschungsstand in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, in: Lau u.a., 1986, S. 75 - 118
- WEICK, Karl E. (1985): Der Prozeß des Organisierens, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1985
- WEIHERMÜLLER, Manfred (1986): Personal-Computer am Arbeitsplatz des Rechtspflegers - Möglichkeiten und Gefahren - , in: EDV-Chance, 1986, S. 34 - 42
- WEISBART (1928): Was erwartet die Wirtschaft von der Justizverwaltungsreform?, in: Reformen, 1928, S. 114 - 119
- WELTZ, Friedrich u.a. (1979): Menschengerechte Arbeitsgestaltung in der Textverarbeitung, München, 1979
- WELTZ, Friedrich, LULLIES, Veronika (1982): Die Einführung der Textverarbeitung und ihr Stellenwert in der Verwaltungsrationalisierung, in: Materialien, 1982, S. 157 - 165
- WELTZ, Friedrich, LULLIES, Veronika (1983): Menschenbilder der Betriebsorganisatoren, in: Technik und Gesellschaft, 1983, S. 109 - 128
- WENDISCH, Günter (1977): Neugestaltung des Verhältnisses Polizei und Staatsanwaltschaft - aus der Sicht der Staatsanwaltschaft, in: Polizei, 1977, S. 19 - 23
- WERLE, Raymund (1977): Justizorganisation und Selbstverständnis der Richter. Eine empirische Untersuchung, Kronberg i. Ts.: Athenäum, 1977
- WEYER, Willi (1972): Zum Verhältnis Staatsanwaltschaft - Polizei, in: Die Neue Polizei, 1972, S. 50, zitiert nach: Schultz / Leppin, 1981, S. 528
- WIESEL, Georg: INPOL- Das Informationssystem der deutschen Polizei, in: Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung / Online, Jg. 12 (1982) H. 1, S. 71 - 78
- WIESEND, Eduard u.a. (1979): Das digitale Sondernetz der Polizei in Bayern. Ein funktionelles Gesamtsystem entspricht den polizeitaktischen Aufgaben, in: data report, Jg. 14 (1979) H. 4, S. 11 - 14
- WILLMANN (1979): Stellungnahme zu GNOFÄ, in: Grundsätze zur Neuorganisation, 1979, S. 73 - 75
- WITTE, Eberhard (1973): Organisation für Innovationsentscheidungen. Das Promotorenmodell, Göttingen: Otto Schwartz, 1973
- WOLLMANN, Hellmut (1980): Implementationsforschung - eine Chance für kritische Verwaltungsforschung?, in: Politik im Dickicht, 1980, S. 9 - 48

- WOLLNIK, Michael (1986): Implementierung computergestützter Informationssysteme. Perspektive und Politik informationstechnologischer Gestaltung, Berlin / New York: De Gruyter, 1986
- WOLTERS (1979): Stellungnahme zu GNOFÄ, in: Grundsätze zur Neuorganisation, 1979, S. 11 - 17
- WOODWARD, Joan (1958): Management and Technology, London: Her Majesty`s Stationery Office, 1958
- YIN, Robert K. (1977): Production Efficiency versus Bureaucratic Self-Interest: Two Innovative Processes?, in: Policy Sciences, Jg. 8 (1977), S. 381 - 399
- ZINTL, Reinhard (1970): Organisation und Innovation, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 11 (1979), S. 219 - 235
- ZIRPINS (1957): Die Entwicklung der polizeilichen Verbrechensbekämpfung in Deutschland, in: Das kriminalpolizeiliche Ermittlungsverfahren, 1957, S. 13 - 40
- ZWEITER BERICHT DER BUNDESREGIERUNG (1970) über die Anwendung der elektronischen Datenverarbeitung in der Bundesverwaltung, Bundestags-Drs. VI/648 vom 17. April 1970