

Das Statistische Informationssystem-Nukleus des kommunalen Informationsmanagement?

**Vortrag anlässlich der öffentlichen Sitzung des Ausschusses Automation und Datenschutz im
Verband Deutscher Städtestatistiker während der Statistischen Woche 1987 in Berlin**

von Alfred Christmann

1. Vorbemerkung

Produktionsfaktor "Information" und Informationsmanagement

Die Gestaltung von Arbeitsprozessen in Dienstleistungs- und Produktionsbetrieben ist eine ständige Herausforderung für Organisationsspezialisten und Management. Sie zwingt u. a. zur Beobachtung und Auseinandersetzung mit der rasant fortschreitenden Entwicklung technischer, insbesondere informationstechnischer Organisationsmittel.

Denn: Wettbewerbserfolg und wirtschaftliche Produktion von Gütern und Dienstleistungen werden zunehmend bestimmt vom wachsenden Stellenwert des **Produktionsfaktors Information**.

Der Bedeutung dieses Produktionsfaktors angemessen hat sich inzwischen in der Privatwirtschaft eine neue Sicht und eine Schwerpunktverlagerung organisatorischer Regelungsnotwendigkeiten herausgebildet.

Analog zu der auch in der einschlägigen Organisationsliteratur eingeführten Terminologie werden die hiermit im Zusammenhang stehenden Strukturen und Maßnahmen als **Informationsmanagement** bezeichnet.

In den folgenden Ausführungen werden wir das Konzept des Informationsmanagement auf die Organisationszusammenhänge technikerunterstützter Verwaltungstätigkeit übertragen. Es liegt jedoch nahe, eine **Definition** und eine auf privatwirtschaftliche Regelungs- und Gestaltungszusammenhänge abstellende Erörterung dieses hiermit auch für die Organisation der öffentlichen Verwaltung eingeführten Begriffes voranzustellen:

Informationsmanagement ist die wirtschaftliche Produktion, Verteilung und Nutzung des Produktionsfaktors Information für alle Bereiche und Ebenen betrieblicher Aufgabenbearbeitung.

Die Bedeutung des Informationsmanagements ergibt sich aus der für die Privatwirtschaft unbestrittenen Aussage, daß der Bestand eines Unternehmens — gleich welcher Branche — gefährdet ist, wenn die bisher auf die Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Sachmittel (einschließlich Standortfaktoren) konzentrierte Produktionsfunktion einer optimalen Allokation und Kombination dieser Faktoren nicht erweitert wird um die Optimierung des Produktionsfaktors Information.

Dies gilt für Produktionsbetriebe, in verstärktem Maße jedoch für Dienstleistungsproduzenten, für die Information nicht nur wichtigster Rohstoff, sondern in den meisten Fällen auch das am Markt angebotene Endprodukt ist.

Auch hier hängt inzwischen bei verschärftem Wettbewerb das Schicksal des Unternehmens von der wirtschaftlichen Bereitstellung, Nutzung und Weitervermittlung dieses Produktionsfaktors ab. Wer sich in einem privatwirtschaftlichen Unternehmen angesichts dieses offensichtlichen Zusammenhanges bei der Produktion und Allokation des Produktionsfaktors Information mit veralteten Methoden und Organisationsmitteln abgibt, ist innerhalb kürzester Zeit aus einem hart umkämpften Markt ausgeschieden.

Er unterliegt in der ökonomischen Auseinandersetzung denen, die heute mit verfügbaren technischen Hilfsmitteln und organisatorischen Konzepten den Rohstoff Information besser, d. h. wirtschaftlicher, schneller, zielgenauer produzieren und verwerten.

Er unterliegt den Unternehmen, denen es gelungen ist, ihr **Informationsmanagement** besser zu gestalten und effektiver zu nutzen. Er unterliegt den Unternehmen, die das Informationsmanagement zum **strategischen Unternehmensziel** zur Sicherung des ökonomischen Überlebens gemacht sowie institutionell und instrumentell abgesichert haben.

Sichert Informationsmanagement auch das Überleben der öffentlichen Verwaltung? Was hat nun dieser für die Privatwirtschaft durchaus bedeutsame Sachverhalt mit der öffentlichen, insbesondere der kommunalen Verwaltung zu tun?

Vordergründig könnte gesagt werden: Eine kommunale Verwaltung ist zwar ein Dienstleistungsbetrieb mit breit gefächelter Produktpalette, doch unterscheidet sie sich von privatwirtschaftlichen Dienstleistungsbetrieben z. B. gravierend dadurch, daß sie nicht "pleite gehen" kann.

Aber stimmt das eigentlich? Richtig ist sicher, daß eine Kommunalverwaltung, aber auch jede andere Körperschaft des öffentlichen Rechts auch angesichts nicht ausgeglichener Finanzen und wenig ökonomischer Dienstleistungsproduktion nicht gezwungen werden kann, den Weg zum Konkursrichter anzutreten. Kontrahierungszwang auf der Nachfrageseite, Angebotsmonopole im Produktionsbereich, aber auch die gesetzliche Bestandsgarantie öffentlicher Körperschaften stehen dem entgegen.

Dennoch kann eine Situation eintreten (und ist in einigen Großstädten bereits eingetreten), die geprägt ist von wachsenden Anforderungen der Bürger und schrumpfenden finanzwirtschaftlichen Dispositionsräumen. Dringend gebotene Leistungen der Kommune für ihre Bürger können nicht mehr in der erforderlichen Qualität und Quantität bereitgestellt werden.

Wird in diesem Zusammenhang die Selbstverwaltungsgarantie auch als Selbstverwaltungsauftrag verstanden, so wird das hieraus erwachsende Problem in dramatischer Weise deutlich: Aus den mit dieser Situation verbundenen Sparzwängen werden vor allem freiwillige, d. h. Selbstverwaltungsaufgaben der Kommune eingeschränkt.

Die aus diesen Zwängen resultierenden Sparaktivitäten aber auch die zunehmende Abhängigkeit der Kommunen von zweckgebundenen staatlichen Zuweisungen führen faktisch — zumindest hinsichtlich der Ziele kommunaler Selbstverwaltung — zu einem **kommunalpolitischen "Bankrott"**.

Kommunalpolitisch wirksam wird dies nicht zuletzt über die weitgehende Identifikation von kommunaler Verwaltung und kommunaler Politik in den Augen der Bürger z. B. bei Kommunalwahlen. Hier wird die objektiv eingeschränkte Leistungsmöglichkeit (denn die Leistungsfähigkeit ist sehr wohl vorhanden) der kommunalen Verwaltung z. B. von den Minderheitsfraktionen im Rat als mangelnde Leistungsfähigkeit und fehlende Gestaltungskompetenz der jeweiligen Mehrheitsfraktion angelastet.

Das so beschriebene Dilemma führt — verstärkt durch schwer nachvollziehbare Sparaktionen nach dem zu Recht kritisierten "Rasenmäherprinzip" — zu in Kommunalwahlbeteiligung meßbarer Abnahme von Teilnahme und Interesse an der Gestaltung kommunaler Lebensbedingungen.

Es unterstützt auch Gefahren der Resignation bei den politisch Verantwortlichen in Rat und Verwaltung angesichts eines sich selbst verstärkenden Teufelskreises aus wachsenden Forderungen und neuen nicht abwendbaren finanziellen Zwängen und Sparnotwendigkeiten. Ein Teufelskreis, dessen Rotation verstärkt wird, wenn von Rat und Verwaltung sowohl die Ausweitung des Personalhaushaltes als auch die Bereitstellung von Finanzmitteln für die Verbesserung der organisatorischen und technischen Infrastruktur zur technikunterstützten Verwaltungsarbeit gleichermaßen restriktiv behandelt werden müssen.

Schicksalhaft und ausweglos erscheint eine derartige Politik, weil zwangsläufig aus restriktiver Personalausstattung und restriktiver Mittelbereitstellung für moderne Organisationsmittel und Informationstechnik folgt, daß die wachsenden Anforderungen an die Verwaltung einhergehen mit einer qualitativ und quantitativ rückläufigen Leistungsbereitstellung durch die kommunale Verwaltung.

Diesem Dilemma kann dadurch entgangen werden, daß, wie in einigen Kommunalverwaltungen erkennbar, zwar das Ziel reduzierter Personalkostenzuwächse bzw. Personalkostensenkung vorgegeben, jedoch der Realisierung dieses Ziels mit Blick auf die sowohl qualitativ als auch quantitativ wachsenden Anforderungen der Bürger und städtischer Institutionen an die Leistungsverwaltung (aber auch an die planende Verwaltung), durch intensive Förderung des Einsatzes moderner technischer Hilfsmittel entsprochen wird. D. h., es wird für eine **wirtschaftliche** Bereitstellung von Verwaltungsdienstleistungen in die informationstechnische Infrastruktur und das Informationsmanagement investiert.

Problem der ökonomischen Bewertung des Informationsmanagements in der öffentlichen Verwaltung

Wird auch das kommunale Informationsmanagement als die Summe der Maßnahmen und Regelungen, konzeptioneller Vorarbeiten und Standards zur **wirtschaftlichen** Produktion, Verteilung und Nutzung des Produktionsfaktors Information definiert, so muß an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, daß in einer öffentlichen bzw. kommunalen Verwaltung — anders als im privatwirtschaftlichen Bereich — die hierfür erforderliche **ökonomische Zielfunktion** nicht ohne weiteres abzuleiten ist.

In der Privatwirtschaft sind alle Leistungsziele, z. B. Leistungsqualität, Zufriedenheit von Kunden und Mitarbeitern etc. abgeleitet aus dem übergeordneten ökonomischen, d. h. erwerbswirtschaftlich definierten Ziel der langfristigen Gewinnmaximierung bzw. Maximierung der Kapitalverzinsung der Eigentümer eines Unternehmens.

Für die öffentliche, hier kommunale Verwaltung gilt, daß dem Selbstverwaltungsauftrag entsprechend die Bereitstellung und Sicherung akzeptabler Lebensverhältnisse für die Bürger der Kommune vorrangiges Ziel ist. Dieses Ziel ist jedoch eher qualitativ und politisch bewertbar als ökonomisch.

Dennoch ist es erforderlich, Maßnahmen auch für eine Verbesserung des Informationsmanagement in der kommunalen Verwaltung an ökonomischen und nicht nur an qualitativen oder politisch bedingten Kriterien zu messen. Um hier in erster Näherung zu einer auch kalkulierbaren Entscheidungsgrundlage zu kommen, gilt es, über die kostenorientierte Kalkulation und Bewertung von Einzel-Maßnahmen hinaus, Rechenverfahren bereitzustellen, die auch die "Ertragsseite" dieser Maßnahmen bewertbar und einem ökonomischen Kalkül zugänglich machen.

Als Maßstab wird hierfür vorgeschlagen, die jeweilige Maßnahme zur Verbesserung des Informationsmanagements quantitativ hinsichtlich ihres Beitrags zur **mittelfristigen Konsolidierung** des kommunalen Haushaltes zu bewerten.

Die Einführung dieser pseudoökonomischen Zielsetzung ist zumindest für "notleidende" Verwaltungshaushalte ein Versuch, Rangfolgeprobleme und Volumen der möglichen Ressourcenzuweisung für ein verbessertes Informationsmanagement zu lösen.

Auch ein derartiger Beurteilungsmaßstab ist natürlich je nach Aufgaben- und Zielbereich der jeweiligen innovativen Maßnahme unterschiedlich nachvollziehbar und nur in Verbindung mit qualitativen Kriterien faßbar. Dies gilt vor allem für informationelle Investitionen, die die Informationsbereitstellung für die politische Entscheidungsebene und die planenden Verwaltungsbereiche verbessern sollen. Doch wird auch hier die Konzeption für die Verbesserung des kommunalen Informationsmanagements tragfähig, denn auch das kommunale Informationsmanagement umfaßt, der oben vorgegebenen Definition entsprechend, gleichermaßen den Informationsbedarf der operierenden Verwaltung und den der planenden bzw. entscheidungsvorbereitenden Verwaltungsbereiche.

Diesem zuletzt genannten Informationsbedarf dient in der Privatwirtschaft das Managementinformations- und Berichtssystem. Er nutzt im allgemeinen die Daten des betrieblichen Rechnungswesens. In der kommunalen Verwaltung sollte das kommunalstatistische Informationssystem zumindest wesentlichen Anteil an der Bereitstellung der für kommunale Planung und Politikberatung erforderlichen Daten haben.

Auch diese Analogie zum privatwirtschaftlichen Systemverständnis, aber auch die derzeitigen Leistungsdefizite bei der äußerst wichtigen Informationsbereitstellung für kommunale Planung und Politik führen zu Überlegungen, die das kommunale Statistische Informationssystem in den Gesamtzusammenhang kommunaler technikerunterstützter Aufgabenerledigung stellen.

Das für die wirtschaftliche Gestaltung technikerunterstützter Verwaltungstätigkeit im Vollzugs-, im Planungs- und im Entscheidungsbereich erforderliche Gesamtkonzept führt zugleich zu der Fragestellung, ob und inwieweit das Konzept des Statistischen Informationssystems für die Vorbereitung und Bewältigung dieser kommunalen Gestaltungsaufgabe Beiträge leisten kann.

2. Die Ausgangssituation für die Verbesserung des kommunalen Informationsmanagement

Das idealtypische Bild des Interaktionssystems "Kommunale Verwaltung"

In einer idealtypischen Betrachtung lässt sich das Interaktionssystem zwischen kommunaler Verwaltung, kommunalen Institutionen und den Bürgern der Kommune als ein durch vielfältige Verbindungen und Verflechtungen bestimmtes Netz von Informationsflüssen und Leistungsbeziehungen darstellen.

Wird bei der Darstellung dieses Beziehungsnetzes der Bürger in den Mittelpunkt städtischer Aktionsräume gestellt, so wird die große Vielfalt der jeweilig auf den Bürger zielenden Beziehungen deutlich.

Stadtbewohner und städtische Aktionsräume

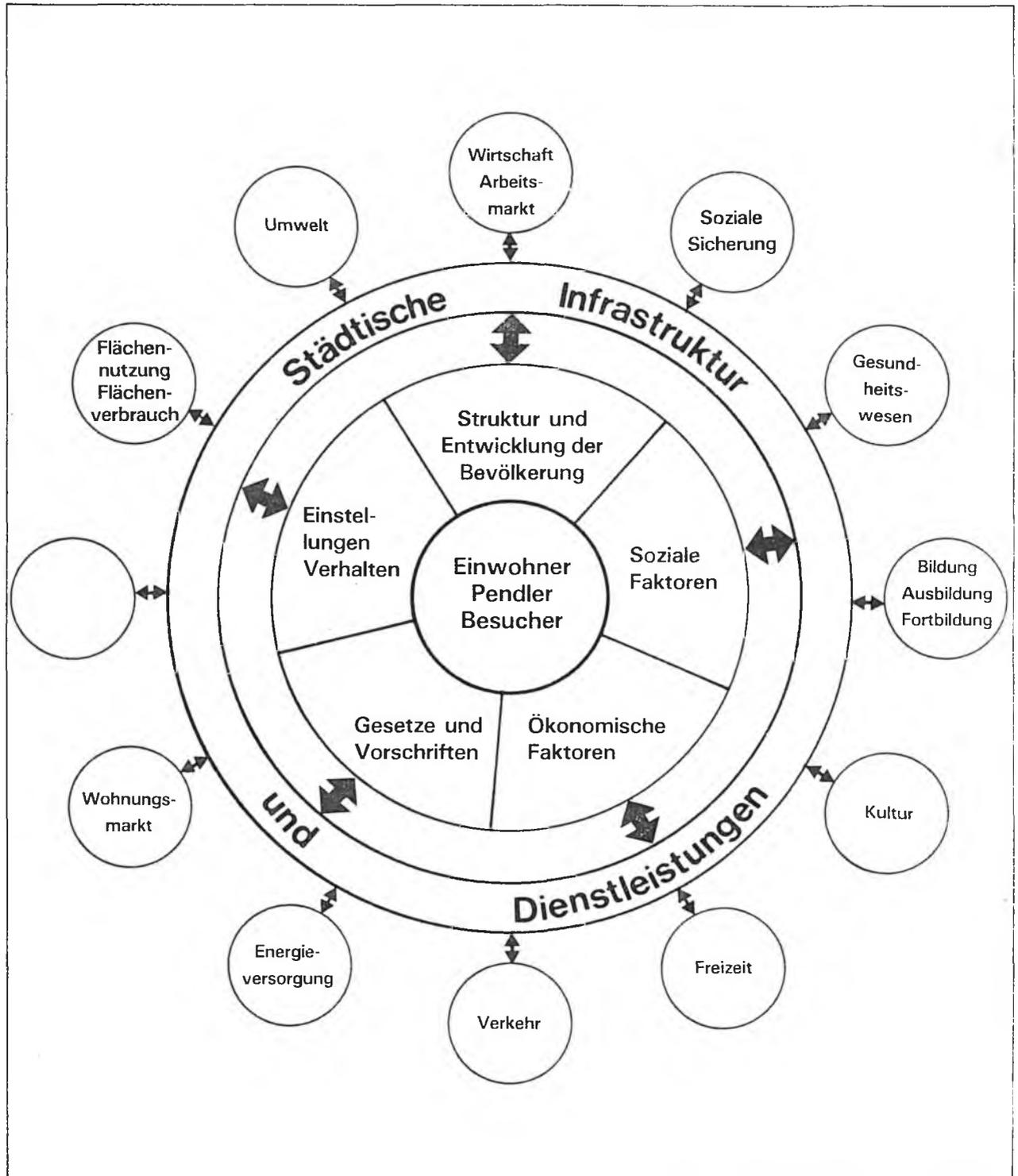


Abb. 1

In diesem Beziehungsgeflecht gilt es für die kommunale Politik und Verwaltung die Ziele der Stadtpolitik zu definieren und mit Blick auf den Selbstverwaltungsauftrag zu realisieren.

Als dieses System bestimmende Ziele seien hier beispielhaft genannt:

- Sanierung der Finanzen und Konsolidierung des Haushaltes unter Beachtung der unverzichtbaren Handlungsspielräume städtischer Politik
- Stärkung der Wirtschaftskraft
- Bekämpfung der Arbeitslosigkeit
- Schutz der Umwelt und Verbesserung der natürlichen Lebensgrundlagen
- Sicherung der Zukunftschancen für die junge Generation
- Verbesserung der Lebens- und Stadtqualität sowie der ökonomischen Standortqualität

Die Realisierung dieser Ziele erfolgt unter veränderten Rahmenbedingungen der kommunalen Politik. Genannt seien hier nicht nur die Wirkungen

- stagnierender Realeinkommen
- des Bevölkerungsrückganges unter Veränderung der Altersstruktur
- des drastischen Rückgangs im Wohnungsneubau
- der Veränderungen durch neue Technologien
- zunehmender Freizeit,

die gleichermaßen Probleme und Chancen für die Realisierung des kommunalen Gestaltungsauftrages und die zuvor genannte Zielverfolgung bieten.

Dieses an sich – trotz komplexer Zielsetzungen und Vielzahl für die Erreichung der Ziele relevanter Rahmenbedingungen – noch überschaubare System vielfältiger Verbindungen führt zur Forderung ganzheitlicher Betrachtung der hierfür erforderlichen politischen Steuerung und organisatorischen Absicherung. Dies gilt – abgeleitet aus dieser Forderung – insbesondere für die Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnik beim Vollzug der in diesem Zusammenhang gestellten Verwaltungsaufgaben.

Wird diesem Zwang zur ganzheitlichen Betrachtung bei der Planung und Gestaltung der für die Aufgabenerledigung einer kommunalen Verwaltung erforderlichen Organisationsmittel Rechnung getragen, so ist eine wesentliche Voraussetzung für ein verbessertes kommunales Informationsmanagement geschaffen. Aus dieser Betrachtung folgt nämlich beinahe selbstverständlich, daß die Gemeinsamkeiten (Daten und technische Instrumente) der Aufgabenerledigung im Vollzugsbereich und in den Bereichen, die primär auf Daseinsvorsorge, Planung und Politikberatung abstellen, beachtet werden.

Die konsequente Umsetzung dieser ganzheitlichen Betrachtung dürfte bei rationaler Ableistung und Priorisierung einzelner Maßnahmen nur noch an der sicherlich begrenzten Bereitstellung der hierfür erforderlichen Finanzmittel orientiert werden.

Realität der Verwaltungsorganisation führt zu zusätzlicher Komplexität

Leider entspricht die Wirklichkeit diesem idealtypischen Bild einer zielgerecht organisierten und auf die Erfüllung des Selbstverwaltungsauftrages ausgerichteten Verwaltung nur bedingt.

So stellt sich die Verwaltung z. B. einer Großstadt selbst bei straffer Führung und leistungsfähigem Organisationsbereich nur auf einem relativ hohen Abstraktionsniveau als konsistentes System einer dem Wohle der Bürger dienenden, aufeinander abgestimmten Erledigung von Sachaufgaben und zielgerichteter Informationsverarbeitung unter Nutzung geeigneter Organisationsmittel dar.

Vielmehr entzieht sich die Verwaltungsrealität bei näherem Hinsehen diesem idealtypischen Bild eines nach einheitlichen Grundsätzen straff organisierten und einem gemeinsamen Ziel folgenden Dienstleistungskonzerns.

Ähnlichkeiten sind eher festzustellen — um im Bild privatwirtschaftlicher Organisationsformen zu bleiben — mit einer Dienstleistungsholding, unter deren Dach mehr oder minder leistungsfähige, aber hochspezialisierte eher mittelständische Dienstleistungsanbieter vereint sind.

Einer formal einheitlichen Willensbildung und Steuerung dieses Systems wirkt das Autonomiebestreben der einzelnen Dienstleistungsanbieter entgegen, die sich gegeneinander mit mehr oder minder hohen "Jägerzäunen" sowohl organisatorisch als auch informationell abgrenzen. Die Sachzwänge des sog. Tagesgeschäfts und der derzeit (leider) noch weit verbreitete Einsatz der konventionellen DV-Technik nur als Mittel, um **automationsfähige Aufgabenteile** einem zentral installierten Automaten zu übertragen, fördern durch teilweise disfunktional wirkende Inselösungen diesen Abschottungsprozeß.

Suboptimierung und **Zergliederung** an sich zusammengehöriger Aufgabenkomplexe und Bearbeitungsprozesse wurden — nicht zuletzt infolge der aus den technischen Hilfsmitteln abgeleiteten Organisationszwänge — zum **Organisationsprinzip**.

Die für das Informationsmanagement, d. h. die wirtschaftliche Allokation des Produktionsfaktors Information in der Gesamtverwaltung einschließlich der Leitungs- und Planungsebene erforderliche **konzeptionelle Rahmenbestimmung** und **Standardisierung** sowie die Entwicklung einer offenen und neue Möglichkeiten der Informationstechnik einbeziehenden informationellen Systemarchitektur, stoßen nicht nur auf vordergründige datenschutzrechtliche Vorbehalte sondern auch auf tatsächliche und unüberwindlich scheinende Hindernisse.

Sachzwänge und Hinweise auf die in der Vergangenheit erfolgten gewaltigen Investitionen in Hard- und Software, aber auch das durch negative Erfahrungen abgesicherte Mißtrauen der politisch Verantwortlichen gegenüber der Einlösung von Leistungserwartungen an die Nutzung von Datenverarbeitungstechnik führen zu Ersatzstrategien: Nicht in der Konzeptualisierung und Standardisierung der Informationsverarbeitung sowie die Rückgängigmachung der aus der vorhandenen Technik resultierenden Zersplitterung organisatorisch zusammengehöriger Verwaltungsprozesse in DV-unterstützte und nicht DV-unterstützte Aufgabeninhalte wird ein Ausweg aus dem oben beschriebenen Dilemma gesehen. Hilfe wird in vielen Fällen gesucht bei einer Politik des "Sparen um jeden Preis", deren negative Wirkungen und Folgen insbesondere für die kommunale Selbstverwaltung schon angedeutet wurden.

Weitere Hürden auf dem Weg zum verbesserten kommunalen Informationsmanagement ergeben sich aus der Diskrepanz zwischen der Forderung, die im automatisierten Verfahren gespeicherten Daten auch für Planungsaufgaben im Rahmen des kommunalen STATIS zu nutzen und der Tatsache, daß dieser Zusammenhang zwischen operativer Datenverarbeitung für den Verwaltungsvollzug und der Nutzung dieser Daten für Planung und kommunalstatistische Politikberatung bei den heute verfügbaren Vollzugsverfahren vernachlässigt wurde.

So ist heute nur mit großer Mühe vorstellbar, wie dieser naheliegende Zusatznutzen aus automatisierten Verwaltungsregistern mit vertretbarem Aufwand gezogen werden kann. Auch hier ist eine große, nicht nur organisatorische Herausforderung im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung und konzeptionellen Absicherung des kommunalen Informationsmanagements erkennbar.

Trost gibt lediglich die Feststellung, daß die meisten der älteren automatisierten Vollzugsverfahren ohnehin renoviert werden müssen und in den meisten Kommunen der Automationsgrad im Vollzugsbereich (auch in Großstädten) nicht so fortgeschritten ist, daß eine dem Ziel der Einführung bzw. Verbesserung des kommunalen Informationsmanagement entsprechende Weiterentwicklung ausgeschlossen wäre.

Dieser Automationsstand ist — anders als in der Privatwirtschaft — im kommunalen Bereich eher zwischen 20 und 40 Prozent der automationsfähigen Verwaltungsaufgaben anzusiedeln (und nicht bei vergleichsweise 80 bis 100 Prozent in der Privatwirtschaft).

Dies kann auch als Vorteil gesehen werden, angesichts der heute immer drängender an die kommunale Datenverarbeitung herangetragenen Forderungen, den aus moderner Informationstechnik resultierenden Möglichkeiten Rechnung zu tragen. Trotz dieses relativ geringen Automationsgrades trifft gerade die kommunale Datenverarbeitung die ganze Wucht der sog. "Software-Krise" und des oft beklagten "Anwendungsstaus" bei der Übernahme und Durchführung anstehender Automationsvorhaben, bzw. Vorbereitung der konzeptionellen und die Standardisierung sichernden Vorarbeiten für das Informationsmanagement.

So gilt als Datum für die Beurteilung der Chancen der kommunalen Datenverarbeitung zur Übernahme neuer Aufgaben, daß 80 bis 90 Prozent des in der zentralen Datenverarbeitung eingesetzten Personals mit Wartung und Pflege von z. T. sehr alten (Batch)-Verfahren befaßt sind.

Auch durch diese (z. T. selbst verschuldete) Innovationsbarriere wird ein wirtschaftliches Informationsmanagement und die Einführung moderner Informations- und Kommunikationstechnik behindert. Werden dennoch neue Projekte (infolge verstärkten politischen Drucks) aufgenommen, so wirken hier die aus den o. a. Kapazitätsrestriktiven abgeleiteten Sachzwänge zu Lasten der überfälligen konzeptionellen- und Standardisierungsarbeiten.

Inselösungen, uneinheitliche Schlüssel, Mehrfachentwicklung identischer Verfahrenskomponenten und -funktionen, der Einsatz veralteter Entwicklungswerkzeuge und ein Ausbildungsstau der Mitarbeiter sind Nebenaspekte dieses als "Software-Krise" bezeichneten Sachverhaltes.

Jahrelange Wartelisten für neue Verfahren und Anforderungen prägen das Bild vom sog. "Anwendungsstau". Schritte zur Nutzung graphischer Datenverarbeitungsmöglichkeiten und zur dialogunterstützten bzw. individuellen Datenverarbeitung in den Ämtern in Verbindung mit dem Aufbau eines qualifizierten Benutzerservice können mangels der erforderlichen Personalkapazität nicht vorangebracht werden. Auch hier ist ein sich selbst verstärkender Teufelskreis erkennbar: Mangels eigener Entwicklungskapazität und Verfügbarkeit moderner Entwicklungswerkzeuge wie

- Programmiersprachen der 4. Generation,
- Data Dictionaries,
- leistungsfähiger Datenbankverwaltungssysteme, die gleichermaßen text-retrieval für ein Informationssystem der Verwaltungsspitze und formatierte Datenrecherche für Vollzugsverfahren unterstützen,
- integrierter Entwicklungswerkzeuge CASE,
- PC-HOST Vernetzung und
- integrierter Bürokommunikation auf der Grundlage einer einheitlichen Softwarearchitektur

ergibt sich der Zwang, daß wiederum an anderer Stelle bewährte **Uraltverfahren** eingeführt werden, um wenigstens vordergründig dem Anforderungsstau zu entgehen.

Dies wiederum hat zur Folge, daß durch die hiermit zwangsläufig eingekauften veralteten (Software-)Werkzeuge, die mit enormem Aufwand an der Benutzeroberfläche an inzwischen gestiegenen Anforderungen der Anwender angepaßt werden, zusätzlicher und bei Nutzung moderner Instrumente vermeidbarer Wartungs- und Pflegeaufwand in Form von Folgekosten eingehandelt wird.

Wird dieser, vielleicht in Einzelfällen übertrieben erscheinenden, Situationsbeschreibung generell nicht widersprochen, so muß zugleich konstatiert werden, daß es **höchste Zeit ist, hiergegen etwas zu unternehmen**. Anderenfalls stabilisiert sich nicht nur ein unerfreulicher Zustand, der nicht nur restriktiv auf die Nutzung der Chancen moderner Informationstechnik wirkt. Der Aufwand, den oben beschriebenen Teufelskreis zu durchbrechen wird immer höher, d. h. in kommunalen Verwaltungen wird mit steigender Tendenz sehr viel Geld für die Stabilisierung eines ökonomisch und tatsächlich kaum noch vertretbaren Zustandes ausgegeben.

3. Kommunales Informationsmanagement und Statistisches Informationssystem

Fördert das Statistische Informationssystem die Verbesserung des kommunalen Informationsmanagements?

Dem vorliegenden Referat liegt die Vermutung zugrunde, daß aus der konzeptionellen Weiterentwicklung und schrittweisen Realisierung des kommunalstatistischen Informationssystems, einer Aufgabe, die nur in enger Verbindung mit der schrittweisen Verbesserung und Renovierung technikerunterstützter Aufgabenerledigung im Vollzugsbereich erfolgen kann, Barrieren für die schrittweise Verbesserung des kommunalen Informationsmanagements abgebaut und Schritte zur mittelfristigen Konsolidierung kommunaler Haushalte über eine Verbesserung des kommunalen Informationsmanagements getan werden können.

Diese These gilt es nachfolgend zu diskutieren. Vor einer Annäherung an diese Diskussion müssen jedoch die konzeptionellen Grundlagen und der aktuelle Entwicklungsstand kommunalstatistischer Informationssysteme in Erinnerung gerufen werden.

Konzeptionelle Grundlagen des Statistischen Informationssystems

Ausgangspunkt für die bereits Anfang der 70er Jahre entwickelte Konzeption einer technikerunterstützten Rationalisierung statistischer Informationsbereitstellung für kommunale Planung und Aufgaben der Politikberatung ist die leider nach wie vor in Teilbereichen geltende Feststellung, daß für eine qualifizierte statistische Dienstleistung folgende Schwachstellen bestehen:

- erhebliche Datenlücken,
- mangelnde Vergleichbarkeit von Daten,
- mangelnde Regionalisierung der Daten,
- mangelnde Aktualität der verfügbaren Informationsgrundlagen,
- Defizite bei den Interpretationshilfen,
- erschwelter Zugang zu unterschiedlichen Datenquellen,
- mangelhafte Nutzung vorhandener Daten und Methoden.

Im kommunalen Bereich hat dies mangels Investition in die Behebung dieser Defizite z. B. zu expansivem Gutachtereinsatz bei der Befriedigung des Informationsbedarfs der planenden Verwaltung und der politischen Entscheidungsträger geführt.

Die derart beschriebene Mängellage statistischer Informationsbereitstellung erscheint jedoch behebbare angesichts der Tatsache, daß

- wesentliche Vollzugsaufgaben heute bereits durch Datenverarbeitungsverfahren maschinell unterstützt werden,
- eine Nutzung des hier vorhandenen Datenpotentials für kommunalstatistische Planungsunterstützung und Politikberatung prinzipiell möglich ist, insofern
- die Datenbasis eines kommunalstatistischen Dienstleistungsbetriebes, der sich zur Aufgabe gemacht hat, Statistik **problemorientiert** und **nachfragegerecht** zu produzieren, potentiell verbessert wird und auch
- zwischenzeitlich aufgekommene Rechtsunsicherheit hinsichtlich der datenschutzrechtlich unbedenklichen Nutzung von Individualdaten des Verwaltungsvollzugs zumindest für abgeschottete statistische Dienststellen aufgehoben wird.

Der Weg zur Verbesserung der Mängelsituation ergibt sich also schlüssig aus diesen Rahmenbedingungen in Verbindung mit der in einer wachsenden Zahl von Städten inzwischen geschaffenen Rechtsgrundlage für die statistisch-planerische Nutzung von Vollzugsdaten. (Je nach landesrechtlicher Vorgabe: Statistiksatzung oder Geschäftsanweisung Statistik).

Schritte auf diesem Weg zur Verbesserung des Informationsmanagements in der Kommune sind bestimmt in Verbindung mit der Einführung moderner Informations- und Kommunikationstechnik auch im Bereich der planenden Verwaltung und der mit politischen Aufgabeninhalten befaßten Verwaltungsinstitutionen.

Geht dies einher mit der Renovierung "bewährter" aber teilweise veralteter Vollzugsverfahren und Erschließung neuer, bisher nicht technikunterstützter Vollzugsaufgaben, so ist eine wesentliche Voraussetzung für die Erreichung des mit dem einheitlichen Informationsmanagement verfolgten Ziels gegeben.

Aus der Sicht der **Querschnittsaufgabe Statistik** ist dieses Ziel des Informationsmanagements folgerichtig mit der Nutzung der bei der Vollzugsrationalisierung geschaffenen kommunalen Datensätze auch für die Planungsunterstützung und statistische Politikberatung beschrieben.

Diesem Anspruch und dem Ziel, unter Verwendung dieser Datensätze eine nachfragegerechte und problembezogene Informationsbereitstellung für kommunale Planung und politische Entscheidungsträger zu gewährleisten, folgt das Konzept des STATIS: STATIS steht für "**Statistisches Informationssystem**". Dieses (kommunale) Statistische Informationssystem umfaßt die Gesamtmenge aller einschlägigen Dienstleistungen für

- die planenden Bereiche der kommunalen Verwaltung,
- für alle Entscheidungsträger der kommunalen Verwaltung, des Rates sowie seiner Ausschüsse,
- die Öffentlichkeit und die gesellschaftlichen Institutionen der Kommune.

Diese Dienstleistungen werden entsprechend der hierfür erforderlichen Geschäftsanweisung Statistik (bzw. Statistiksatzung)

- zentral und den datenschutzrechtlichen Auflagen entsprechend,
- unter Nutzung statistischer Methoden und
- der in dem statistischen Dienstleistungsbetrieb vorhandenen bzw. aus anderen Quellen, insbesondere des Verwaltungsvollzugs gewonnenen und auf Vorrat für nicht vorher bestimmbare Zwecke gespeicherten Daten

problemorientiert bereitgestellt.

So ist STATIS mehr als ein technischer Apparat.

Es ist die am Bedarf der planenden Verwaltung und der politisch Verantwortlichen orientierte Kombination

- rechtlicher und organisatorischer Regelungen sowie
- leistungsfähiger Datenverarbeitungstechnik mit den
- erforderlichen personellen Ressourcen

zur Befriedigung eines gerade angesichts knapper Finanzmittel immer drängender werdenden Informationsbedarfs zur **Vorbereitung** planerischer und politischer Handlungen sowie zur **Kontrolle von Wirkung und Erfolg** planerischer und kommunalpolitischer Maßnahmen.

STATIS wird

- an der Informationsnachfrage der planenden Verwaltungsbereiche und der politischen Entscheidungsträger orientiert,
- hinsichtlich der vom STATIS unterstützten Planungsaufgaben keineswegs auf Fragen der Stadtentwicklungsplanung konzentriert sondern unter Einschluß aller Fachplanungsaufgaben (z. B. auch im Personalbereich)
- unter Nutzung bewährter Bausteine
- im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel

schrittweise realisiert.

STATIS ist eine der Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung und kommunaler Planungsautonomie. Es ist zugleich das Mittel der Kommune, den Bestand "**informationeller Selbstbestimmung der Gemeinde**" zu sichern und der Störung kommunaler Gestaltungsautonomie durch die zu Lasten der kommunalen Selbstverwaltung erfolgende Verschiebung des **Informationsgleichgewichtes** zwischen Staat und Kommunen, entgegenzuwirken.

Entsprechend den im Zusammenhang mit der vom Bundesverfassungsgericht festgelegten Definition der Informationellen Selbstbestimmungsrechte des Bürgers entwickelten Grundsätze für die amtliche, d. h. auch für die kommunale Statistik, gilt es sicherzustellen, daß im Rahmen von STATIS den dort vorgegebenen Auflagen für die **Abschottung** statistischer Dienstleistungsbetriebe Rechnung getragen wird, auch um zu verhindern, daß aus den restriktiven, insbesondere die Kommunen belastenden Datenschutzregelungen, der Entwicklung staatlicher Informationsmonopole Vorschub geleistet wird.

Wird diesen Auflagen umfassend Rechnung getragen, so wird die Kommune in die Lage versetzt, sich ihrer eigenen Informationsquellen zu besinnen und diese unter Einbeziehung moderner Informations- und Kommunikationstechnik im STATIS zu nutzen.

Hierbei ist von besonderem Gewicht, daß der planungsbezogene Datenbedarf der Kommune — kleinräumig und detailliert — auf aktuelle und fortgeschriebene Datenquellen angewiesen ist. Dies verstärkt, ja begründet die Bedeutung der in automatisierten Registern des Verwaltungsvollzuges gespeicherten Daten für die kommunalstatistische Dienstleistung und führt dazu, daß die Bedeutung der Datenquellen aus den Bereichen der staatlichen Statistik eher schwindet.

So gilt es, im Rahmen von STATIS die organisatorischen und technischen Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß die datenschutzrechtlich unbedenkliche, d. h. vom eigentlichen Verwaltungsvollzug abgeschottete Nutzung von Einzeldaten aus Vollzugsdateien gewährleistet und darüber hinaus dem kommunalen Datenbedarf durch eigene kommunale Erhebungen und Umfragen Rechnung getragen werden kann.

Als wichtige Voraussetzungen für die schrittweise Realisierung dieses Zieles sind über die datenschutzrechtlichen Regelungen hinaus,

- die Kodifizierung und inhaltliche Ausgestaltung neuer Formen der Zusammenarbeit zwischen
- der kommunalen Statistik und der
- kommunalen Datenverarbeitung,
- dem für die Organisation kommunaler Aufgabenerledigung zuständigen Hauptamt,
- den planenden Ämtern und
- den mit Vollzugsaufgaben befaßten Aufgabenträgern der Stadt

zu nennen.

Die im abgeschotteten STATIS auf Vorrat gespeicherten und für eine planerische Auswertung und Nutzung beschriebenen Daten dienen gleichermaßen

- der problemorientierten Beantwortung ad-hoc auftretender Informationsanfragen aus den Bereichen der planenden Verwaltung und der politischen Entscheidungsträger,
- der Fortschreibung der Basisdaten über
 - o Einwohner und Haushalte,
 - o Grundstücke und Gebäude,
 - o Arbeitsstätten und Beschäftigte,

- als Grundlage der Stichproben für eigene Umfragen und
- der kontinuierlichen Ergänzung der Datengrundlagen der im Rahmen des STATIS zu entwickelnden
 - o statistischen Berichts- und Beobachtungssysteme,
 - o Verfahren zur Wirkungsanalyse planerischer und kommunalpolitischer Maßnahmen,
 - o kommunalstatistischen Frühwarnsysteme.

Regelungsbedarf

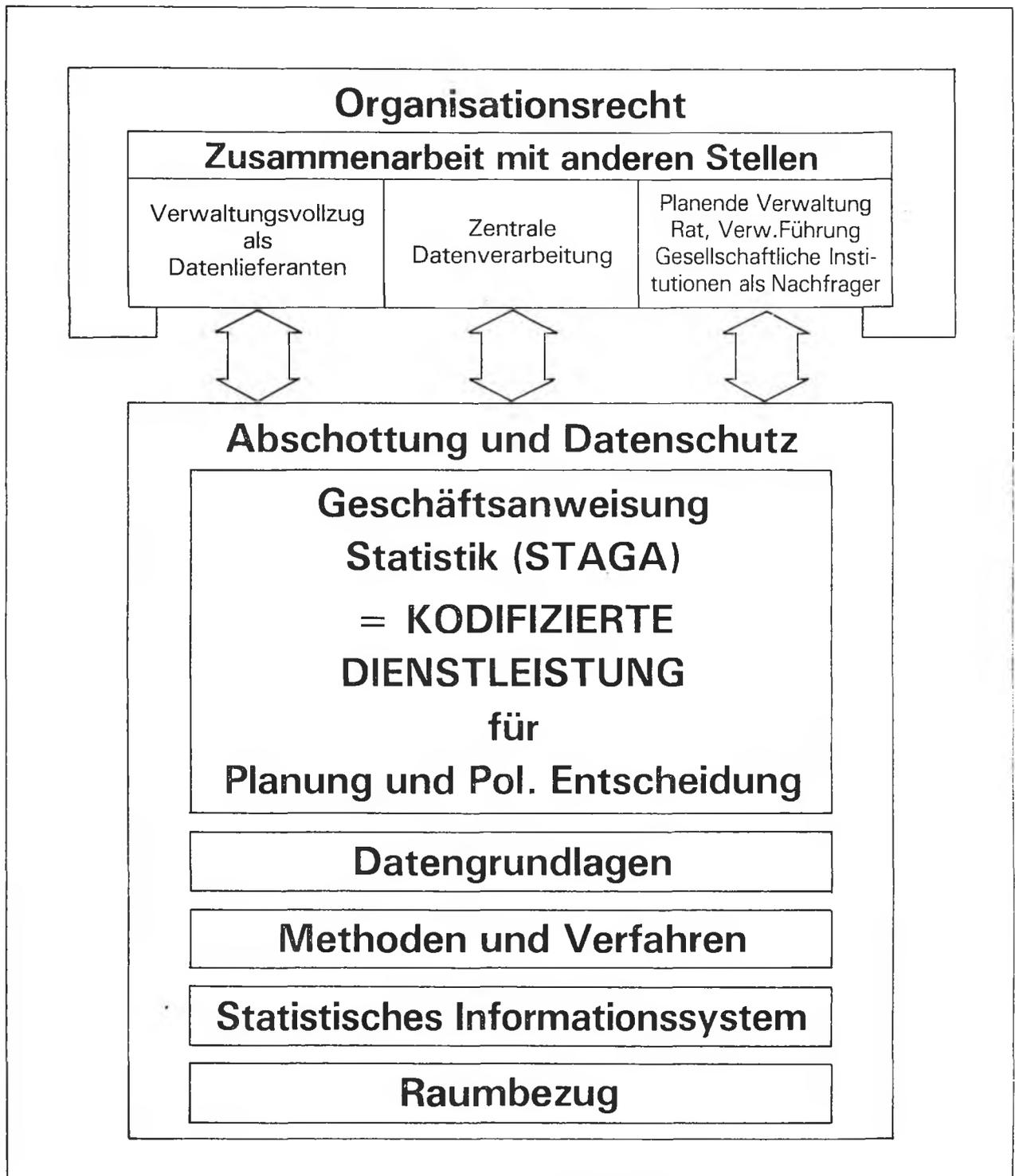


Abb. 2

Vor allem die zuletzt genannten Bestandteile des STATIS machen es erforderlich, über die aus der eigenen kommunalen Verwaltung gewonnenen Daten hinaus, Vergleichsdaten über andere Städte und Umlanddaten im STATIS vorzuhalten, fortzuschreiben und für interkommunale und Stadt-/Umlandvergleiche problemorientiert aufzubereiten.

Datengrundlagen und Anwendungen

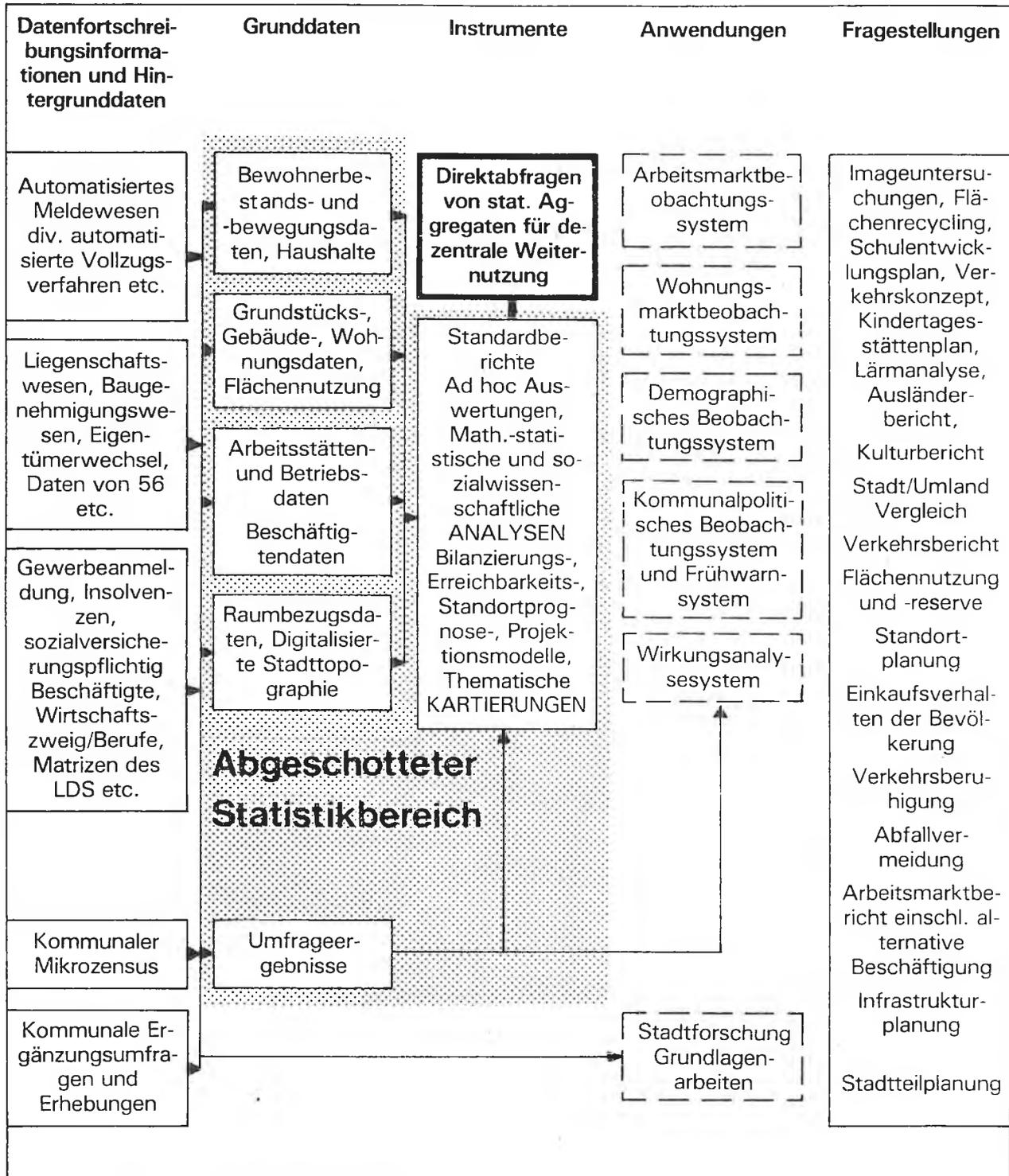


Abb. 3

Die zuletzt genannten kommunalstatistischen Berichts- und Beobachtungssysteme ergänzen das derzeit vorliegende Konzept für den Aufbau von STATIS. Hier werden nicht nur den Forderungen nach problem- und nachfrageorientierter Dauerberichterstattung und Informationsbereitstellung Rechnung getragen, sondern auch aus den heute vorliegenden Erfahrungen mit bereits weit fortgeschrittenen STATIS Schlußfolgerungen gezogen.

Wohnungsmarktbeobachtungs- und Berichtssystem

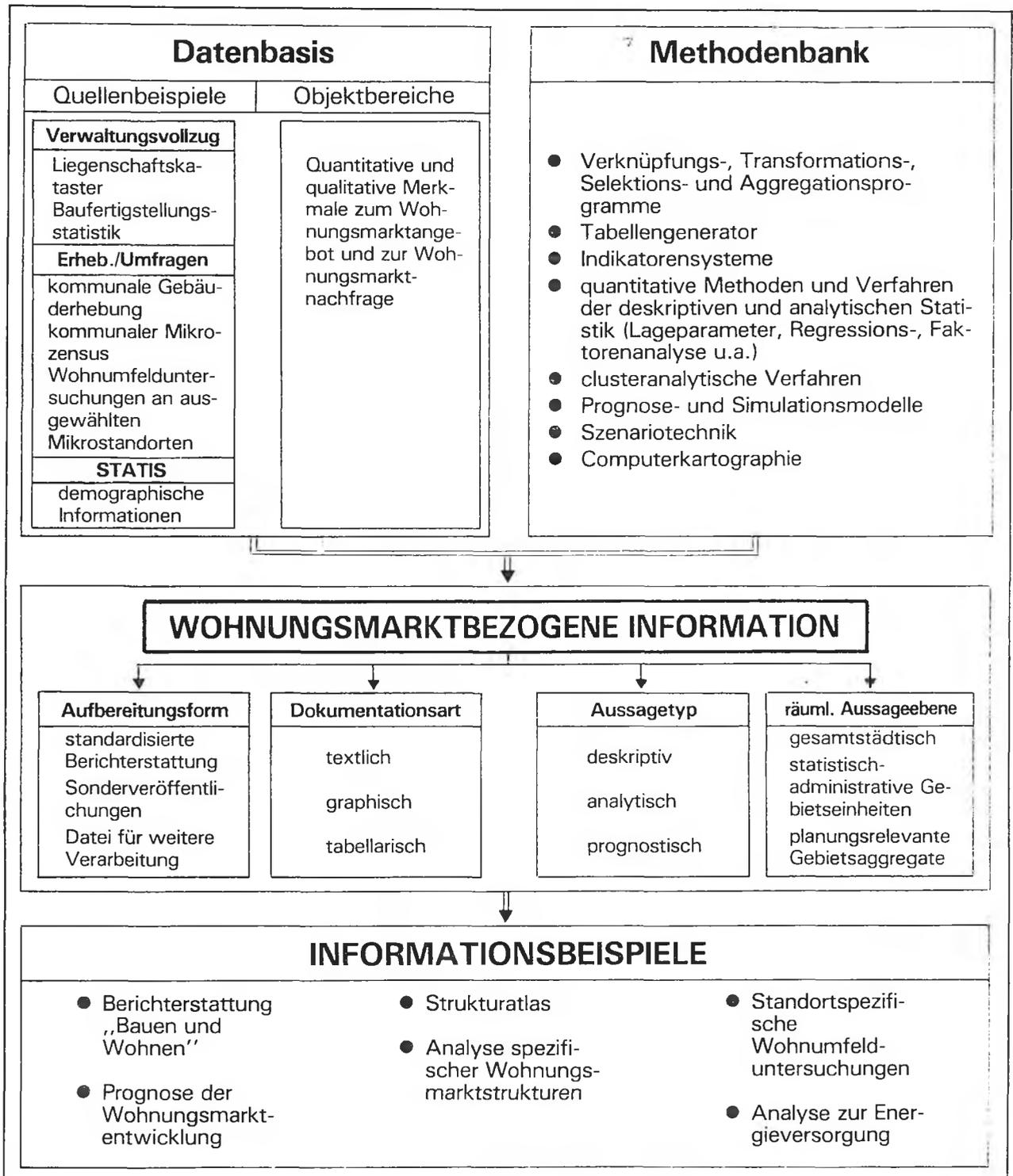


Abb. 4

Dieser Erweiterung des Konzeptes entspricht und folgt die schrittweise Entwicklung fortschreibungsfähiger kommunalstatistischer Berichts- und Beobachtungssysteme für die Problembereiche

- Wohnungsmarkt
- Umwelt
- Arbeitsstätten und Beschäftigung
- Einwohner und Haushalte
- Image und Standortattraktivität.

Nicht zuletzt durch die hierfür mobilisierte Kooperation, insbesondere der großen Städte, sind inzwischen deutliche Fortschritte z. B. bei der Entwicklung eines standardisierten Wohnungsmarktbeobachtungssystems erkennbar.

Die Grundstruktur dieses Systems wird in Abbildung 4 dargestellt.

Das technische Realisierungskonzept des STATIS

Den fachlich inhaltlichen Anforderungen und konzeptionellen Grundlagen des kommunalen STATIS folgt die technische Realisierungskonzeption. Hierbei wird vor allem der oben begründeten Forderung Rechnung getragen, daß für die Querschnittsaufgabe "Statistische Planungsunterstützung und Politikberatung" die Nutzung aller kommunalen Datenquellen prinzipiell sichergestellt werden muß.

Dies ist auch eine technische Realisierungsvorgabe. Sie geht einher mit der Forderung, der dezentralen und vielfältigen Nachfragestruktur in Verbindung mit der Nutzung

- moderner Informations- und Kommunikationstechnik,
- individueller und vernetzter Datenverarbeitung und
- integrierter Bürokommunikation sowie
- graphischer DV-Ressourcen

Rechnung zu tragen. Für die Entwicklung dieses technischen Konzeptes und seiner schrittweisen Realisierung wird dementsprechend auch der Tatsache Rechnung getragen, daß hierfür wie für die künftige Entwicklung der Vollzugsautomation die Integration von Computer-, Büro- und Nachrichtentechnik organisatorisch bestimmend sein wird.

Dementsprechend gelten für die technische Konzeption des STATIS die folgenden Grundsätze:

- STATIS zwingt zu einer **ganzheitlichen Betrachtung** und Unterstützung der schrittweisen und aufeinander abgestimmten, zunehmend dezentralen Nutzung von technischen Hilfsmitteln in der gesamten Verwaltung, (einer Betrachtung, die auch dem Konzept des Informationsmanagement der kommunalen Verwaltung zugrunde liegt),
- STATIS zwingt zur Standardisierung und insbesondere unter Auswertungsgesichtspunkten zwingenden Normierung von Daten und Verfahren der Vollzugsautomation,
- STATIS setzt verstärkten Einsatz und Nutzung moderner Informationstechnik im Verwaltungsvollzug voraus,
- STATIS fordert die Berücksichtigung des Informationsbedarfs der Entscheidungsträger und planenden Verwaltungsinstanzen bei der Rationalisierung einzelner Verwaltungsvollzugsaufgaben,
- STATIS bietet dann — beinahe als Abfallprodukt der Vollzugsautomatisierung und der Einführung leistungsfähiger Informationstechnik — ein standardisiertes zentrales Dienstleistungsangebot in Verbindung mit einem dezentralen Zugang zu datenschutzrechtlich unbedenklich bereitgestellten einheitlichen Daten und Methoden für Planungsunterstützung und statistische Politikberatung.

Die schrittweise Entwicklung des STATIS und die Bereitstellung der erforderlichen technischen Ressourcen erfolgt synchron zur Entwicklung der Informationsnachfrage der planenden Verwaltung und der politischen Entscheidungsträger.

Aus der in die ganzheitliche Systemsicht einbezogenen Berücksichtigung des Informationsbedarfs der planenden Verwaltungsbereiche und der Entscheidungsebenen bereits bei der Planung von Vollzugsrationalisierung folgt eine Umkehrung der für Verwaltungsinformationssysteme modellhaft entwickelten Informationspyramide:

Integration von Computer-, Büro- und Nachrichtentechnik

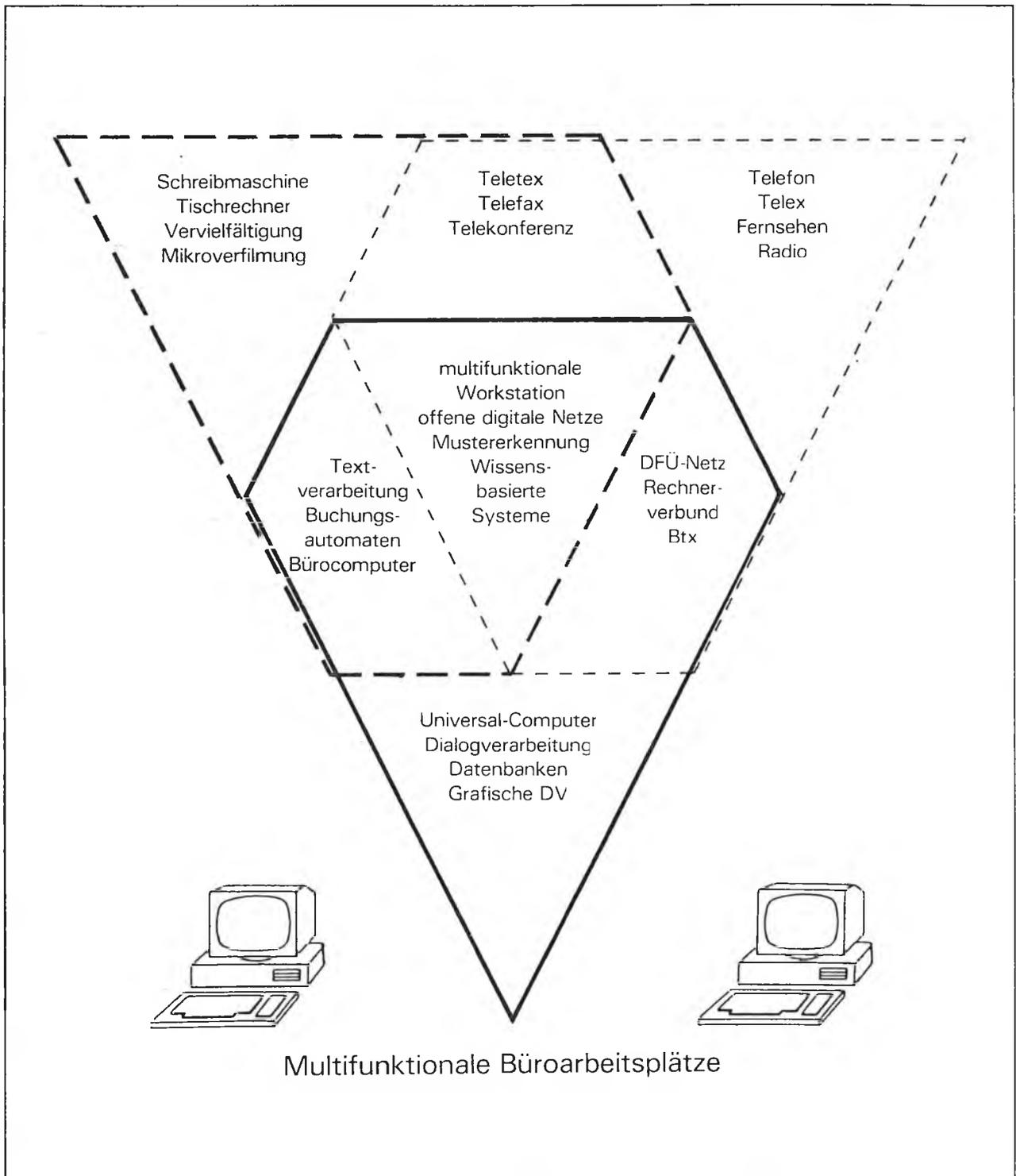


Abb. 5

Führungsinformation ist nicht mehr Nebenprodukt der Verwaltungsautomation, sondern Maßstab und Vorgabe für die Vollzugsrationalisierung.

Informationsmanagement der Kommunalverwaltung

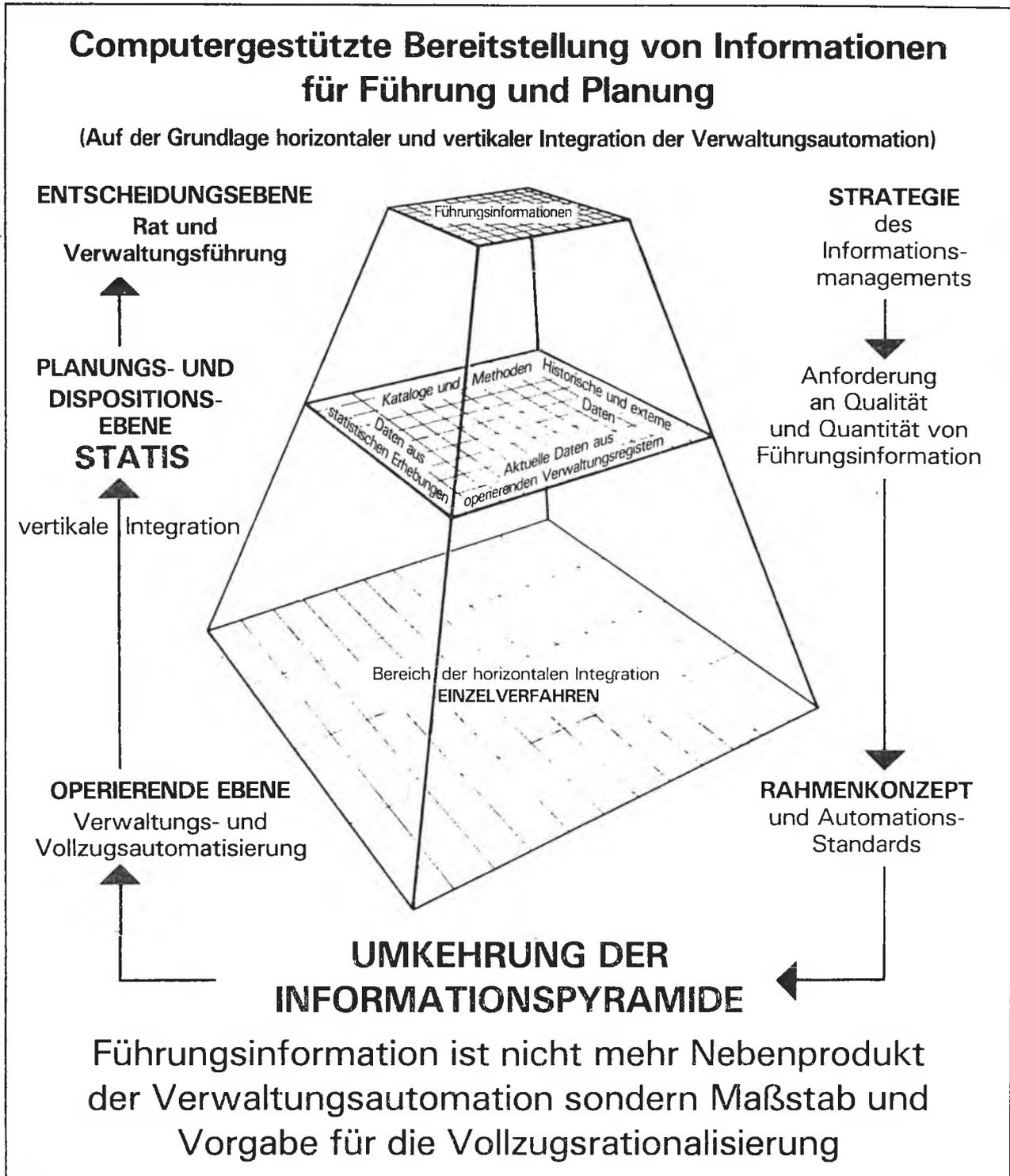


Abb. 6

Aus den ohnehin aus Kostengründen hierbei einzuführenden modernen und dezentral bereitgestellten Informations-, Kommunikations- und Bürotechniken, folgt die bereits bei den technischen Realisierungsgrundlagen dargestellte dezentrale Nutzung des schrittweise zu entwickelnden STATIS. Abbildung 7 beschreibt diesen Zusammenhang.

Datenquellen und Nutzungsarten des Statistischen Informationssystems

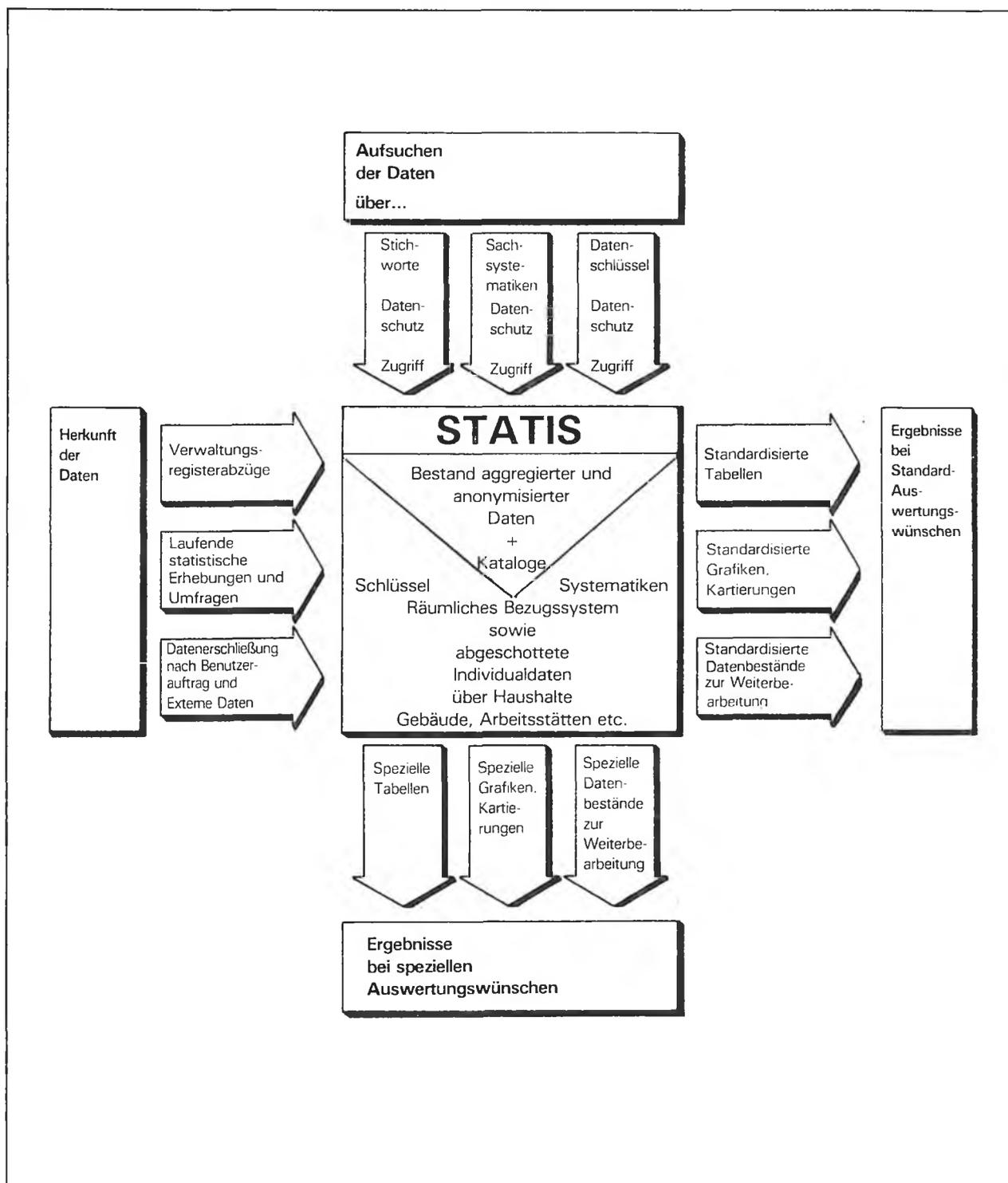


Abb. 7

So wird durch ein dezentrales Hardware-Architekturmodell, das auch die Möglichkeiten der Bürokommunikation einbezieht, ohne spezielle zusätzliche Hardware-Investition in den dezentralen Nutzerbereichen auch der Forderung nach dezentralem Zugang zu datenschutzrechtlich unbedenklich bereitgestellten statistischen Daten und Methoden entsprochen.

Direkt angeschlossene Endbenutzer

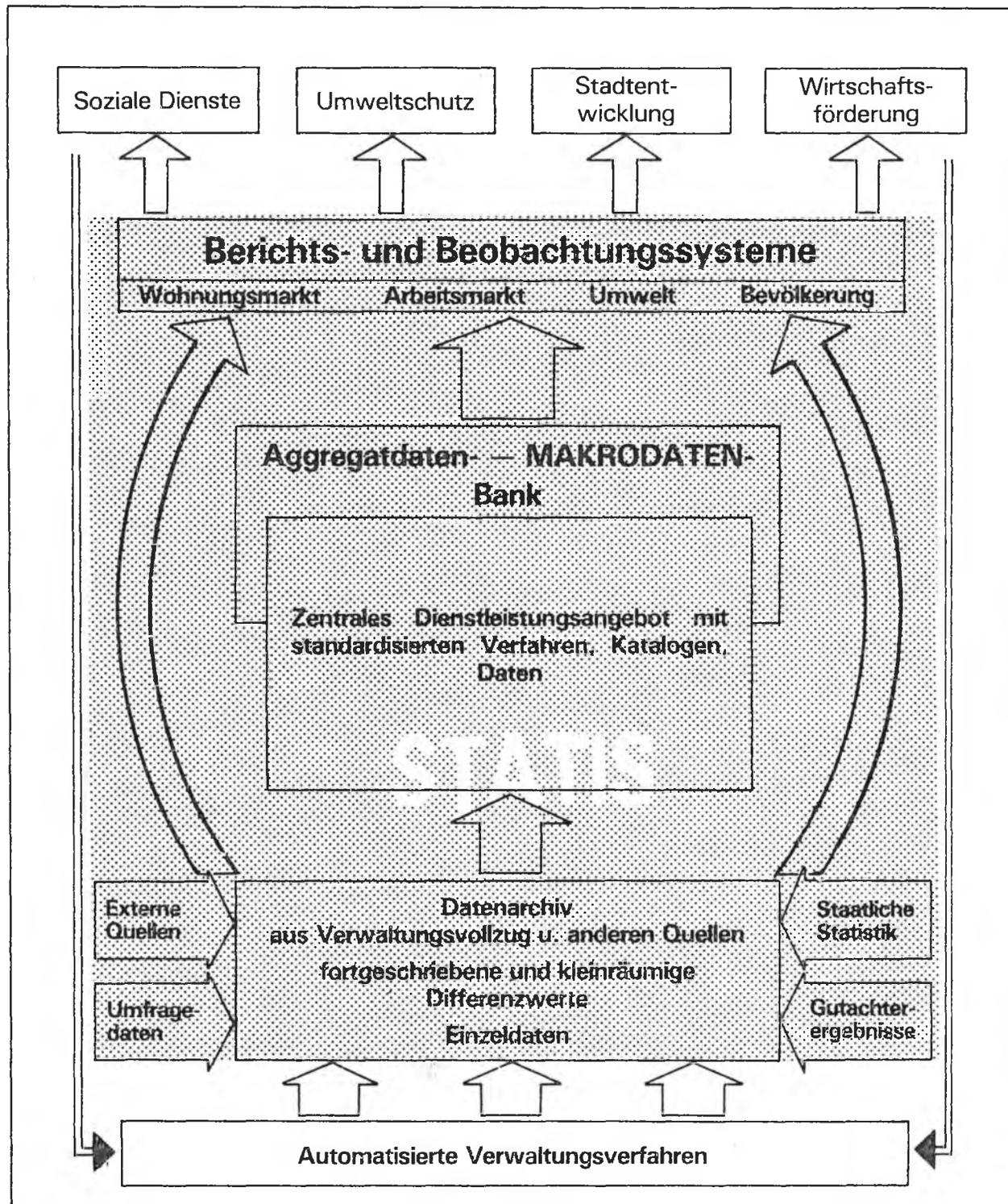


Abb. 8

Dies gilt sowohl für die Stadtentwicklungsplanung als auch für die Fachplanungsbereiche in den jeweiligen Verwaltungsdienststellen, Ämtern und den in der politischen Verantwortung stehenden Dezernaten. Der Zugang zu den im Rahmen von STATIS organisierten statistischen Planungsgrundlagen und Auswertungsmethoden erfolgt über die ohnehin in den Dezernaten und

Ämtern installierten Datenverarbeitungsressourcen (z. B. vernetzte PC-Systeme) und Bürosysteme, die vor Ort autonom oder in Verbindung mit operierenden Vollzugsdatenbanken für jeweils unterschiedliche und vielfältige Aufgaben, (z. B. Zugang zu einem Rats- und Projektinformationssystem, bzw. externen Datenbanken, bereichsspezifische PC-Anwendungen, Bürokommunikationsaufgaben oder automatisierte Vollzugsaufgaben in Verbindung mit dem zentralen Großrechner) genutzt werden.

Datenschutz und Datensicherung

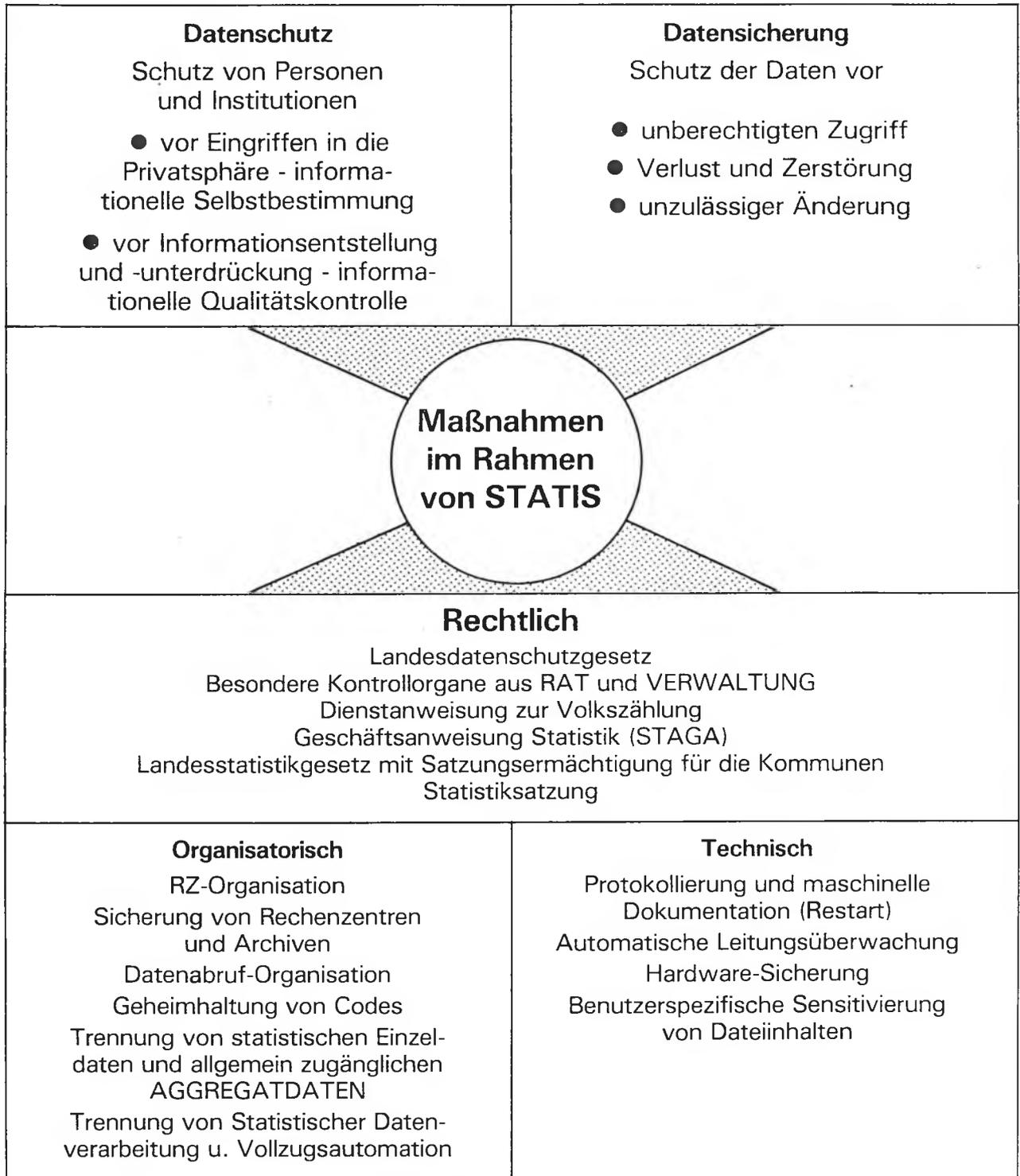


Abb. 9

Besonders hohen Stellenwert hat hierbei die technische Qualität der zuvor dargestellten Abschottungsaufgabe.

Sie führt bei der Entwicklung des für das STATIS erforderlichen DV-Systems zur Forderung nach qualifizierten Datenschutz- und Datensicherungs- sowie Zugangskontrollmaßnahmen. Der Gesamtzusammenhang dieser - über technische Installations- und Implementierungsmaßnahmen hinausgehenden - Schutz- und Sicherungserfordernisse wird in Abbildung 9 dargestellt. (Er gilt als technischer Abschottungsstandard, dürfte jedoch vergleichbaren Stellenwert auch für die Automatisierung dezentraler und dialogunterstützter Vollzugsverfahren oder ein - auf gleichen technischen Grundlagen aufbauendes - Rats- und Projektinformationssystem haben.)

Stellen die Datenschutz- und Datensicherungsaspekte eine nicht zuletzt durch das dezentrale Zugangssystem und die Abschottungsaufgabe in der Bedeutung gesteigerte **Spezialität** des Statistischen Informations- und Dienstleistungssystems dar, so ist der nachfolgende Aspekt von grundlegender Bedeutung:

Aus der Verbindung von statistischer Datennutzung und Vollzugsautomatisierung erwächst das **Standardisierungserfordernis** in einer Qualität, die über das bisher bei Automationsverfahren akzeptierte und praktizierte Maß weit hinausgeht!

Informationsmanagement ist strategisches Ziel der Verwaltungsführung

Oben wurde kommunales Informationsmanagement als strategische Zielvariable wirtschaftlichen Ressourceneinsatzes (auch) in der öffentlichen Verwaltung herausgestellt. Die Erreichung dieses Zieles wurde in Verbindung gebracht, mit der Entwicklung einer strategisch tragfähigen und schrittweise zur realisierenden Gesamtkonzeption technikerunterstützter Informationsverarbeitung in der öffentlichen, sprich: kommunalen Verwaltung.

Diese abstrakte Einordnung innovativer Strategien und organisatorischer Maßnahmen wird im Gesamtzusammenhang der organisatorischen Gestaltung von bürokratischen Produktionsprozessen im Informationsmanagement konkretisiert und bei den einzelnen, durch das Gesamtkonzept abgesicherten Maßnahmen, wirtschaftlich bewertbar vor der Meßlatte des jeweiligen Beitrages zur mittelfristigen Haushaltskonsolidierung.

Dieser auf das Gesamtkonzept abstellende Versuch einer Konkretisierung führt jedoch erst zum Ziel, wenn auch der Forderung nach Standardisierung im Zusammenhang mit einer schrittweise zu verfeinernden Automations- und Maßnahmenplanung entsprochen wird. Erst dann ist die Grundlage der schrittweisen Realisierung des kommunalen Informationsmanagements solide und der auch wirtschaftlichen Prüfkriterien bestehenden Einführung moderner Informations- und Kommunikationstechnik (z. B. für Aufgaben der Büroautomation) Genüge getan.

Diese unverzichtbaren, regelmäßig zu überprüfenden und fortzuschreibenden Standards, beziehen sich sowohl auf die inhaltlichen als auch auf die organisatorischen und EDV-technischen Aspekte der Realisierung von Automationsprojekten im Verwaltungsvollzug.

Die institutionelle Absicherung der Entwicklung und Weiterentwicklung derartiger Standards, die Koordinierung der Umsetzung und die Kontrolle der Einhaltung dieser Standards sind wesentliche Aufgabe der für die Steuerung des Informationsmanagements zuständigen zentralen Datenverarbeitungsinstitution.

Hierhin verlagert sich - angesichts kaum zu bremsender Tendenz zur Dezentralisierung von Datenverarbeitungsfunktionen - der Aufgabenschwerpunkt der kommunalen Datenverarbeitung, die zugleich ein neues Wirkungsfeld durch den Aufbau eines qualifizierten Benutzerservice erschließt.

Die heute erkennbare Disparität zwischen Standardisierungsabsicht und Standardisierungsergebnis mag eine Ursache darin haben, daß die erforderliche Konzentration von Standardisierungskompetenz und die Institutionalisierung eines hohen Maßes an fachlich-inhaltlicher Aufgabenidentifikation noch nicht völlig überzeugend gelungen ist.

Informationsmanagement der Kommunalverwaltung - Automationsplanung und **STANDARDISIERUNG**

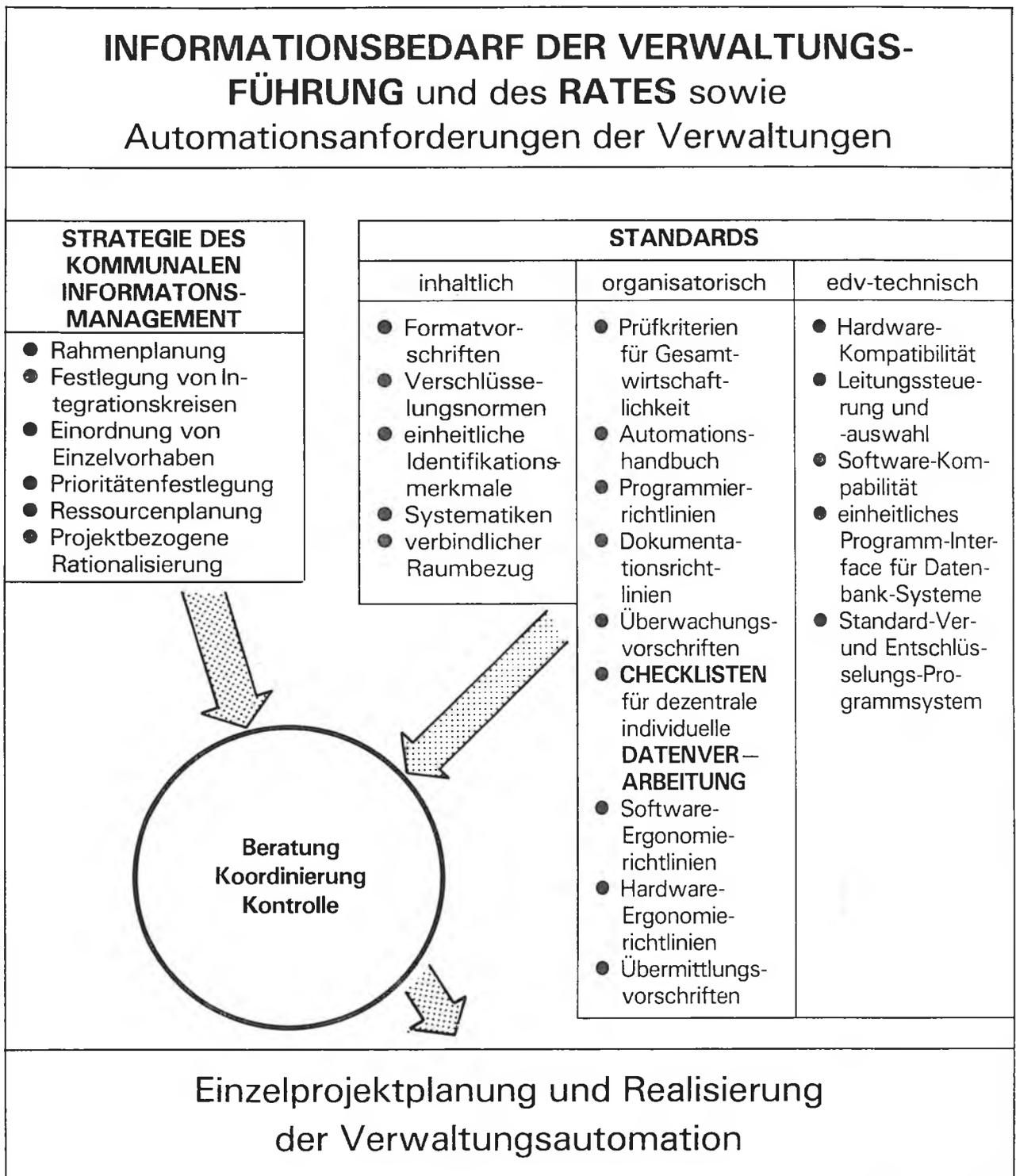


Abb. 10

Aus dieser Disparität entwickeln sich jedoch die vielfältigen Schwierigkeiten bei der Nutzung der in der Verwaltungsautomation entwickelten und organisierten Datenbestände für Zwecke, die über die Vollzugsrationalisierung hinausgehen und – dem kommunalen Informationsmanagement entsprechend – auch der informationellen Absicherung von kommunaler Planung und statistischer Politikberatung dienen sollen.

STATIS ist Sachzwang für Standardisierung

Nun kann und soll an dieser Stelle nicht gesagt werden, daß Standardisierungsüberlegungen trotz der offenkundigen und nicht zuletzt technisch begründeten Restriktionen bei der in der Vergangenheit praktizierten Automatisierung von Vollzugsverfahren keinen Stellenwert hatten.

Richtig ist vielmehr, daß gerade der Standardisierungsaspekt, wenn auch eingeschränkt auf die Rationalisierungsziele der Vollzugsautomation, eine der wesentlichen Begründungen für die Entstehung und den Betrieb **zentraler** Datenverarbeitungsorganisationen in den Städten war und ist.

Die heute erkennbare technische Entwicklung unterstützt einen verstärkten Trend zu dezentraler Datenverarbeitungscompetenz, Datenverarbeitungsentwicklung und Datenverarbeitungs-nutzung. Diesem Trend wird vielfach von zentralen Datenverarbeitungsinstitutionen gegengesteuert mit dem Hinweis, daß dezentrale, ja individuelle Datenverarbeitung nur dann wirtschaftlich zu vertreten sei, wenn den hierdurch verstärkten Standardisierungs- und Koordinierungszwängen Rechnung getragen wird. Andererseits fehlt die hierfür erforderliche Kapazität (siehe "Software-Krise und Anwendungsstau"). Die gleichermaßen ursächliche Trennung von Vollzugsrationalisierung und DV-Unterstützung statistischer Dienstleistungen (Motto: "Die Automatisierung der Vollzugsaufgabe X... ist "wichtiger als Statistik!") wird argumentativ eher verdrängt. Festzustellen ist jedoch, daß im Zuge der in der Vergangenheit praktizierten Standardisierungsversuche, der gesamte Bereich der Mehrfachnutzung in der Verwaltung vorhandener Daten für Aufgaben der planenden Dienststellen vernachlässigt wurde.

Sachzwänge, organisatorische Erkenntnisse und die oben bereits zitierten finanz- und haus-haltswirtschaftlichen Engpässe verstärken jedoch den Zwang, die erkannten Standardisierungs-defizite im Zuge der Entwicklung neuer Konzepte und Innovationsstrategien abzubauen.

Es verstärken sich auch die Zwänge, die hier erkannten Defizite in Verbindung zu sehen mit den Chancen und Herausforderungen für die Verwaltungsorganisation insgesamt, die aus den sich stürmisch weiterentwickelnden Möglichkeiten moderner Informations-, Kommunikations- und Bürotechnik erwachsen.

Der Realisierung dieser Forderung bzw. der Bereitstellung der hierfür erforderlichen Gestaltungsvorgaben wirken jedoch wiederum und unmittelbar die oben bereits beschriebene "Software-Krise" und der "Anwendungsstau" entgegen.

Ein weiterer "Teufelskreis" wird erkennbar: Heftiges "auf der Stelle treten" wird zum Programm, einem Programm, das auch wegen der fehlenden Standardisierungskompetenz **kaum auf Abwechslung hoffen läßt**.

Die Forderungen nach

- konzeptioneller Fundierung stufenorientierter Realisierungsplanung,
- ökonomischer Bewertung von Automationsmaßnahmen mit Blick auf das Haushaltskonsolidierungsziel sowie
- Beachtung des Standardisierungserfordernisses für die Erreichung und Absicherung eines verbesserten Informationsmanagement

sind jedoch zugleich Hilferuf einer kommunalen Institution, dem Betreiber des kommunalen Informationssystems, deren Querschnittsaufgabe ohne Beachtung dieser organisatorischen Rahmenbedingungen nicht nur behindert, sondern auch hinsichtlich der ökonomischen Zielerreichung nachhaltig gefährdet wird.

Hier nun erfolgt der Brückenschlag zwischen Vollzugsautomation und STATIS! Die Beschreibung dieses Brückenschlages erfolgt mit Blick auf die Essentials und Notwendigkeiten, die der qualitativen und ökonomischen Weiterentwicklung und Verbesserung des kommunalen Informationsmanagements zugrundeliegen:

- Die Querschnittsaufgabe "kommunale Statistik" ist fachlich, inhaltlich, organisatorisch und auch hinsichtlich der eingesetzten technischen Hilfsmittel darauf angewiesen, daß dem Konzeptions- und Standardisierungserfordernis bei **allen** technikerunterstützten Verfahrensentwicklungen in der Kommune Rechnung getragen wird.
- Sie ist der Aufgabenträger, der die in der Vergangenheit bereits erkannten und erkennbaren Standardisierungsnotwendigkeiten mit Blick auf die qualitativ und technisch erweiterte Zielsetzung des kommunalen Informationsmanagements immer wieder und aus dem originären Interesse der von ihr wahrzunehmenden Aufgabe zu vertreten hat und verstärkt vertreten wird.

Hier beantwortet sich die in der Überschrift gestellte Frage, die Frage nach der Beziehung zwischen dem STATIS und dem kommunalen Informationsmanagement.

Ob hier der Nukleus des kommunalen Informationsmanagements gesehen werden kann, darf nach wie vor mit einem Fragezeichen versehen werden. Jedoch ist über das Standardisierungserfordernis und der hiervon nicht zu trennenden Konzeptionalisierung des Technikeinsatzes die Fachaufgabe des STATIS unstrittig und untrennbar verbunden mit,

- einer neuen Qualität von Technikeinsatz in der gesamten Verwaltung, und
- der Befriedigung des Informationsbedarfs der Entscheidungsträger und Planungsämter als Abfall- (besser:) Nebenprodukt der Vollzugsrationalisierung.

Dieser Bedarf kann zu einem neuen Schulteranschluß zwischen kommunaler Datenverarbeitung und den Trägern der statistischen Dienstleistungsaufgabe in der Kommune führen. Aus dieser verstärkten Gemeinsamkeit erwächst die Chance, nicht nur die heute erkannten Standardisierungsdefizite abzubauen, sondern auch die einleitend dargestellte "Jägerzaunmentalität" der einzelnen, mittelständisch strukturierten und faktisch weitgehend autonomen Dienstleistungsträger der Verwaltung aufzuweichen.

Wiederholt sei also, daß der aus der Querschnitts- und Fachaufgabe "Kommunale Statistik" erwachsende Standardisierungszwang und die hiermit verbundene Forderung nach konzeptioneller Absicherung und Argumentation in gesamtorganisatorischen Zusammenhängen einen Prozeß unterstützt, der verstärkt zur Betrachtung von (zumindest informationellen) Gemeinsamkeiten der städtischen Ämter zwingt und die Autonomiebestrebungen und informationellen Abschottungstendenzen mittelfristig reduzieren hilft.

Nebenprodukt dieser Entwicklung ist eine Annäherung an das nicht nur informationstechnische, sondern das alle Produktionsfaktoren einbeziehende Gesamtoptimum des ökonomisch und unter dem qualitativen Ziel der Bürgernähe optimierten Aufgabenvollzuges der Kommunalverwaltung. Voraussetzung dafür ist, daß es der Verwaltungsführung gelingt, in den Schulteranschluß von kommunaler Statistik und kommunaler Datenverarbeitung die kommunale Organisationseinheit – das Hauptamt – einzubeziehen.

Die Durchsetzung partikularer Fachinteressen und die ebenfalls einleitend beklagte Suboptimierung werden erschwert. Doppelarbeit wird vermieden, Stufenkonzepte werden, weil konzeptionell abgesichert, nicht nur in der Zeit sondern auch fachlich und inhaltlich nachvollziehbar.

Ökonomischer Nebeneffekt ist, daß die immer wieder zu Recht beklagte "Rechenbarkeit" des Nutzen statistischer Dienstleistung als Problem dadurch reduziert wird, daß die Kosten der Produktion der statistischen Dienstleistung tatsächlich als Grenzkostengröße der Entwicklung des kommunalen Informationsmanagements und weitgehend als Abfallprodukt standardisierter Vollzugsautomatisierung eingeordnet werden können, während der Nutzen dieses Zwischenproduktes kommunaler Planung und Politikberatung nach wie vor eher politisch und qualitativ meßbar bleiben wird.

Wird diese ökonomische Betrachtung verbunden mit der ebenfalls zu standardisierenden Bewertung operativer, auf den Verwaltungsvollzug zielender Automationsmaßnahmen, hinsichtlich des Beitrages der jeweiligen Einzelmaßnahme

- zur mittelfristigen Haushaltskonsolidierung und
- zur Verbesserung auch eines qualitativen Informationsmanagements unter Berücksichtigung der Informationserfordernisse für kommunale Planung und kommunales Management,

so stehen auch die, für ein technikunterstütztes Steuerungssystem der Verwaltungsführung erforderlichen Projektinformationen, als Nebenprodukt des verbesserten Informationsmanagement mit den zurechenbaren Grenzkosten zur Verfügung.

Eine nicht zuletzt durch die Nutzung der Instrumente des Statistischen Informationssystems verbesserte Wirkungs- und Erfolgskontrolle unterstützt zusätzlich (und auch im Bereich der Nutzung moderner Informationstechnik) einen gesteuerten und geplanten Innovations- und Konsolidierungsprozeß, der mit nachvollziehbarer Prioritätensetzung unter Vermeidung von "Rasenmäherparaktivitäten" zu einer sinnvollen und strategisch abgesicherten Allokation knapper Haushaltsmittel führen kann.

Die überfällige technische und organisatorische Erneuerung der Verwaltung, insbesondere der Vollzugsverwaltung wird durch das hier skizzierte Miteinander im Rahmen eines strategischen Konzeptes zur Verbesserung des Kommunalen Informationsmanagements unterstützt und der gleichermaßen überfälligen Nutzung moderner Informationstechnik für die Bewältigung der wachsenden Anforderungen an die Verwaltung Vorschub geleistet.

Ein weiterer Aspekt eines derartig konzeptionell abgesicherten Vorgehens ist in der Qualifizierung der Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung zu sehen, deren Schicksal es derzeit zu sein scheint, daß sie infolge der Finanzausstattung der Kommunen in ihrer Arbeitsumgebung mangels der hier möglichen und mit Rationalisierungseffekt einsetzbaren informationstechnischen Hilfsmittel im Vergleich zu Sachbearbeitern im privatwirtschaftlichen Dienstleistungsbereich, schrittweiser Dequalifizierung ausgesetzt sind.

4. Nutzen des Informationsmanagement

Informationsmanagement unterstützt Sozialverträglichkeit des Technikeinsatzes

Wird oben festgestellt, daß Sachbearbeiterplätze in der kommunalen Verwaltung hinsichtlich der Technikunterstützung bereits heute kaum noch zu vergleichen sind mit Sachbearbeiterplätzen in privaten Dienstleistungs- und Verwaltungsbereichen, so wird hier nicht nur ein Verzicht auf die Nutzung greifbarer Rationalisierungsvorteile erkennbar. Auch eine an sich wünschenswerte Flexibilität bei der Arbeitsplatzwahl zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung wird ausgeschlossen, zumindest aber reduziert.

Diese, in erster Linie die Personalräte beschäftigende Argumentation, führt auch zu wirtschaftlichen Wirkungen, die nun unmittelbar die für Organisation und Technikeinsatz Verantwortlichen betreffen. So erwachsen Nachteile z. B. in Verbindung mit der Unterstützung resignativer Einstellungen der Mitarbeiter, für die der sich vergrößernde Abstand zur Privatwirtschaft, bei Qualifikation und Technikumgang unmittelbar erfahrbar ist. Hieraus wiederum kann eine eingeschränkte Motivation der Mitarbeiter folgen.

Auch einer derartigen unerwünschten Entwicklung kann durch konsequente Befolgung der hier skizzierten Vorstellungen zur schrittweisen Einführung eines konzeptionell abgesicherten kommunalen Informationsmanagements entgegengewirkt werden.

Gleichermaßen ökonomisch — und auf die Mitarbeiter bezogen positiv — wirkt die mit dem Informationsmanagement verbundene Strategie des Technikeinsatzes in der kommunalen Verwaltung. Erst durch die moderne Informationstechnik wird eine Reduktion der aus zumindest theoretisch überwundenen Formen der DV-Unterstützung resultierende Zergliederung an sich zusammengehöriger Arbeitsprozesse in der Vollzugsverwaltung möglich.

Durch Nutzung moderner Informationstechnik, z. B. bei der Einführung dialogunterstützter Anwendungssysteme und Verfahren der Bürokommunikation kann diese — zum Nachteil der Sachbearbeiterqualifikation erfolgte — Entwicklung im Interesse einer bürgernahen und optimalen Aufgabenerledigung mittels sozialverträglich eingesetzter Informationstechnik zurückgenommen werden. Die nachteiligen Folgen des tradierten und teilweise heute noch geübten Technikeinsatzes, der dazu geführt hat, daß derart modernisierte Arbeitsprozesse nicht gerade zur Transparenz bei der Sachbearbeitung und bei den Bürgern führte, wurden bereits dargestellt. Allerdings wurde aus dieser Art von Technikunterstützung zum Vorteil einiger die stereotype Erklärung für Fehler und Versäumnisse geboren, die ohne wesentliche Prüfung und konsensfähig vermittelbar feststellt: "Der Computer habe wieder versagt."

Die weithin beobachtbare Dequalifizierung von Sachbearbeitern zur Datenerfassungskraft wird durch diesen "Vorteil" nicht aufgehoben, ging sie doch einher mit wachsender Demotivation und rückläufiger Aufgabenidentifikation.

Erweiterte Kalküle zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit lösen auf Einzelprojekt bezogene Kostenvergleiche ab

Auch das kommunale Informationsmanagement "muß sich rechnen"! Die Bewertung der Wirtschaftlichkeit des Informationsmanagements ergibt sich jedoch aus der übergeordneten (ökonomischen und qualitativ bestimmten) Zielsetzung und ordnet die jeweilige Einzelmaßnahme in den Gesamtzusammenhang der konzeptionell abgesicherten Innovationsstrategie ein.

Das Konzept des kommunalen Informationsmanagements stellt also tradierte, auf das Einzelprojekt des Datenverarbeitungseinsatzes bezogene Kosten- und Kosten-Nutzen-Betrachtungen in Frage und verbindet den projektbezogenen Rationalisierungsansatz mit der Forderung nach Standardisierung und Integration im Sinne einer auf das Gesamtsystem Kommunalverwaltung bezogenen Rationalität.

Die aus STATIS resultierenden Zwänge zu gesamtorganisatorischen Konzepten sowie die aus STATIS resultierenden Zwänge zur Standardisierung auch der Vollzugsautomation, führen hiermit und in Verbindung mit dem Konzept des kommunalen Informationsmanagement zur Verbesserung und ökonomisch abgesicherten schrittweisen Modernisierung und Rationalisierung des Technikeinsatzes in der Gesamtverwaltung.

Kommunales Informationsmanagement und interkommunale Kooperation tragen zur Rationalisierung der staatlichen Statistik bei

Das kommunale Informationsmanagement wirkt jedoch auch über die Grenzen der Kommune hinaus. Aus der Verbindung zwischen kommunaler Planungsunterstützung und Politikberatung im Rahmen des kommunalen STATIS und der konzeptionell abgesicherten und standardisierten schrittweisen Beseitigung von Automatisierungsdefiziten im Verwaltungsvollzug, ergeben sich auch Wirkungen, die zumindest im Bereich der kommunalen und staatlichen Statistik zu einem gemeinsamen Umdenken und einer Neuformulierung von Arbeitsschnitten führen können.

So ist keineswegs auszuschließen, daß bei verstärkter Kooperation auch zwischen den Städten und Übertragung des Standardisierungsansatzes über die Einzelstadt hinaus, in Form von Gemeinschaftsprojekten und kooperativen Problemlösungen, über das kommunale Informationsmanagement auch ein Beitrag zur Rationalisierung der staatlichen Statistik und zur Entlastung der Bürger und der Institutionen der Wirtschaft geleistet werden kann.

Das für kommunale Planung und Politikberatung im Zuge der Entwicklung des kommunalen Informationsmanagement erschlossene Verwaltungswissen ist nämlich zugleich Grundlage wesentlicher, von der staatlichen Statistik benötigter Aggregatdaten über vielfältige kommunale Zusammenhänge. So eröffnet sich vielleicht für die Jahrtausendwende die neue Dimension einer lebendigen und aktuellen amtlichen Statistik auf der Grundlage des Verwaltungswissens der Kommunen.

Die amtliche Statistik wäre einschließlich der Kommunalstatistik vom Kopf wieder auf die Füße gestellt.

Nutzen des Informationsmanagement für die Verwaltungsorganisation

Näherliegend und für die kommunale Verwaltung letztlich entscheidungsrelevant sind jedoch die Folgerungen, die für die Verwaltungsautomation, die Planungsunterstützung sowie die städtische Politikberatung aus einem verbesserten kommunalen Informationsmanagement gezogen werden können:

Hier ist feststellbar, daß

- für die Vollzugssautomation und die zentralen Datenverarbeitungsinstitutionen zumindest die Rationalisierung des technischen Ressourceneinsatzes durch Nutzung moderner Informations-, Kommunikations- und Software-Technik sowie
- Bürger- und Benutzernähe durch Dezentralisierung und
- Imageverbesserung durch Konzentration auf
 - o die Weiterentwicklung des Gesamtkonzeptes,
 - o die Standardisierung,
 - o den Benutzerservice in Verbindung mit
 - o dezentraler Datenverarbeitung und
 - o schrittweiser Beseitigung des Anwendungsstaus und der Software-Krise

mit der konsequenten Umsetzung des hier skizzierten Konzeptes verbunden sind.

Für den Planungsbereich und die Anforderungen der kommunalen Politikberatung ergeben sich ebenfalls nur positive Folgerungen aus der schrittweisen Umsetzung des Konzeptes des kommunalen Informationsmanagement. So wird nicht nur die Datenbasis durch die umfassende Nutzung des aktuellen Verwaltungswissens wesentlich verbessert und in Verbindung mit den vom STATIS kommenden Standardisierungsimpulsen für eine breite Nutzung erschlossen.

Auch die Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnik wird für diesen Bereich vorbereitet, ohne daß das Pferd, wie teilweise bei Einführung der Büroautomation erkennbar, vom Schwanz her aufgezäumt wird.

So gilt z. B., daß für die Einführung eines Führungs- und Steuerungsinstrumentes für die Verwaltungsspitze vorausgesetzt ist, daß nicht nur auf dieser Ebene sondern auch auf der Ebene der Datenproduktion im Verwaltungsvollzug organisatorische und technische Fakten geschaffen wurden, die für eine problembezogene Verdichtung der hier verfügbaren Einzelinformationen für Aufgaben der Verwaltungsspitze geeignet sind.

Dies ist aber in aller Regel bei einem Automationsgrad von 20 bis 40 Prozent der Vollzugsaufgaben und den Wirkungen der Software-Krise und des Anwendungsstaus nicht der Fall. Eher läßt hier der Entwicklungsstand der oben skizzierten kommunalstatistischen Berichts- und Beobachtungssysteme auf eine Verbesserung der Versorgung der Verwaltungsspitze mit Führungsinformationen — wenn auch nicht projektbezogen — hoffen.

5. Was ist zu tun?

Zusammenfassung und Ausblick

Erfahrungsgemäß ist auf dem zuletzt dargestellten, sehr hohen Abstraktionsniveau problemlos Konsens zwischen allen Beteiligten herstellbar.

Der Sinnhaftigkeit der Nutzung moderner technischer Hilfsmittel für die Verbesserung technisch unterstützten Verwaltungsvollzuges und der Informationsbereitstellung für Planung und Politikberatung wird kaum widersprochen.

Auch dem **„donnernden Appell“** an die **politische Verwaltungsführung**, sich der strategischen Dimension des mit dem Begriff Informationsmanagement verbundenen organisatorischen Anspruchs an eine schrittweise Modernisierung der gesamten Verwaltungsorganisation bewußt zu sein, wird schnell — aber auch vordergründig und vielleicht verbunden mit der Hoffnung, dies würde die Führungskraft des Verwaltungsmanagement überfordern — Beifall bezeugt.

Schwieriger wird es schon, wenn mit Blick auf die aktuelle Datenverarbeitungssituation in vielen ~~Großstädten auf den organisatorischen Zusammenhang zwischen Datenproduktion im Verwaltungsvollzug und Datennutzung für Planung und Statistik konkreter hingewiesen wird.~~

Hier ist man sehr schnell, mit den an dieser Stelle noch einmal zitierten Stereotypen konfrontiert. Diese werden, ohne die an sich akzeptable Forderung nach neuer Gemeinsamkeit von Organisation, Datenverarbeitung und statistischem Dienstleistungsbetrieb (als den drei das Informationsmanagement tragenden Querschnittsaufgaben in der Verwaltung) in Frage zu stellen, vorgebracht, wenn **„Nägel mit Köpfen“** gemacht werden sollen:

- **„Wir haben andere Sorgen als die Einführung neuer Technologien und Organisationsmittel.“**
- **„Unsere Datenverarbeitungsorganisation ist bereits seit 20 Jahren bewährt.“**
- **„Wir wissen, es muß etwas geschehen, aber wer soll das bezahlen?“**
- **„Informationsmanagement und Statistik sind doch freiwillige Aufgaben - hier muß die Kommune zuallererst sparen.“**
- **„Schön und gut, aber unsere Datenverarbeitungskapazitäten sind zu über 90 Prozent mit der Wartung der bereits bestehenden Programme beschäftigt. Neuentwicklung oder konzeptionelle Arbeiten müssen da zurückstehen.“**
- usw.

Vernachlässigt wird bei dieser Argumentation der zuvor dargestellte und begründete Zusammenhang zwischen Verbesserung des Informationsmanagement, d. h. der zielgerecht und ökonomisch abgesicherten Investition in die informationstechnische Infrastruktur der Verwaltung und der Notwendigkeit, die heute möglichen Maßnahmen zur mittelfristigen Haushaltskonsolidierung zu ergreifen.

Informationsmanagement ist nach Meinung des Verfassers der derzeit einzig erkennbare Weg aus dem Dilemma der kommunalen Datenverarbeitung einerseits, der nach wie vor wachsenden Personalkosten (die teilweise aus der Vernachlässigung offener Rationalisierungschancen erwachsen), in Verbindung mit einem zwangsläufig erfolgenden Abbau des von der Verwaltung bereitzustellenden Dienstleistungsangebotes (sowohl qualitativ als auch quantitativ) andererseits herauszukommen und zugleich einen Beitrag zur mittelfristigen Haushaltskonsolidierung zu leisten.

Es muß an dieser Stelle betont werden, daß nicht nur politischer Gestaltungswille, sondern auch ein Umdenken der tradierten Organisation und zentralen kommunalen Datenverarbeitung zwingende Voraussetzungen zum Beschreiten des hier skizzierten Weges sind. Anspruch und die nur gemeinsam von Verwaltungsorganisation, kommunaler Datenverarbeitung und kommunaler Statistik zu nehmenden Hürden sind hoch.

Hilfreich ist hierfür, wenn noch stärker als bisher unternehmerisches Denken zur Maxime erhoben und insbesondere von der Verwaltungsführung unterstützt wird. Denn nur so wird **Sparen** zum Ergebnis einer auf unternehmerischem Kalkül aufbauenden Wirkung von Innovation und Investition.

Die Gleichsetzung von Sparen als ökonomisch durchaus umstrittenes "Vermeiden von Geldausgaben" wird überwunden. Konzept und ökonomisches Kalkül des kommunalen Informationsmanagement geben Hinweise und Orientierung für eine strategisch und technisch-organisatorisch abgesicherte Weiterentwicklung der kommunalen Verwaltungsorganisation.

Bei der Konkretisierung der hierfür erforderlichen Maßnahmen und Schritte muß vorangestellt werden, daß es darum geht, einen über mehrere Jahre durchzuhaltenden Innovationsprozeß zu gestalten und zu steuern.

Kommunales Informationsmanagement wird so zur Metapher für die aufeinander abgestimmte, integrative Realisierung unterschiedlichster Anforderungen sowohl der Informationsbereitstellung für planende Stellen und Entscheidungsträger in der Verwaltung als auch und insbesondere für die Realisierung von bestehenden Datenverarbeitungsanforderungen im Bereich der Vollzugsautomation.

Es gilt hier, die bisherige strikte Trennung von Statistikproduktion und Vollzugsrationalisierung im Interesse einer Gesamtnutzenmaximierung für die Kommune (unter Beachtung der für die Statistik zwingenden "Statistischen Geheimhaltung" und der "Abschottungsgebote" des Bundesverfassungsgerichtes) aufzugeben.

Die aus der Notwendigkeit qualifizierter Politikberatung resultierende Anforderung, das in automatisierten Verwaltungsregistern gespeicherte Verwaltungswissen über das STATIS zu erschließen, führt für die Vollzugsrationalisierung zur Beachtung letztlich im Gesamtsystem kostenmindernd wirkender **inhaltlicher** und **technischer** Standards (einheitliche Schlüssel, einheitliche Datenformate, einheitliche technische Hilfsmittel und Entwicklungsinstrumente, einheitliches Raumbezugssystem etc.).

Denn: Werden im Rahmen des erforderlichen Konzeptes und der hieraus orientierten Gestaltung bzw. Umgestaltung des Informationsmanagements beide Bedarfsbereiche integrativ zusammengeführt, so führt dies nicht nur zu einem effektiveren Verwaltungsvollzug, sondern zu einer ebenfalls überfälligen Leistungssteigerung kommunaler Planung und politischer Entscheidungsvorbereitung. Die zuletzt genannte Verbesserung ergibt sich jedoch im Rahmen dieses Konzeptes eher als Abfallprodukt bzw. Nebenergebnis einer umfassenden Neuorientierung der kommunalen Datenverarbeitung und Arbeitsorganisation.

Die Schritte zu diesem Ziel liegen auf der Hand!

Sie ergeben sich aus den beschriebenen Defiziten, nicht nur im Bereich statistischer Datenverarbeitung, sondern auch und insbesondere im Zusammenhang mit der die kommunale Datenverarbeitung und Vollzugsrationalisierung lähmenden "Software-Krise" und "Anwendungsstausituation"

Als ersten Schritt und auch als Einstieg in die neue Gemeinsamkeit der an der Verbesserung des Informationsmanagement beteiligten Institutionen bedarf es

- der Erarbeitung eines konkreten Stufenkonzeptes und
- einer politisch und finanzwirtschaftlich nachvollziehbaren Strategie.

Hierfür empfiehlt es sich, eine ggf. der Verwaltungsspitze direkt unterstellte Arbeitsgruppe zu bilden, die sich aus qualifizierten Fachleuten der Datenverarbeitungs- und Statistikbereiche zusammensetzt. Aufgabe dieser Arbeitsgruppe wäre es:

- die konzeptionellen Grundlagen des Informationsmanagements zu überprüfen und das erforderliche Rahmen- und Stufenkonzept zu entwickeln,
- die Analyse der Standardisierungs- und Kooperationsdefizite im Zusammenhang mit Automatisierungsprojekten und Vorbereitung eines Kataloges inhaltlicher, organisatorischer und EDV-technischer Standards zur schrittweisen Einführung des verbesserten Informationsmanagements sicherzustellen,
- die Kriterien und Beurteilungsmaßstäbe zur Entwicklung und Begründung von Maßnahmen, insbesondere unter dem Aspekt ihres jeweiligen Beitrages zur mittelfristigen Konsolidierung des kommunalen Haushaltes zu konkretisieren sowie ⁷
- die Entwicklung einer offenen, bausteinartig gestalteten und erweiterungsfähigen sowie standardisierten Systemarchitektur (Hard- und Software) unter Nutzung leistungsfähiger Datenbankverwaltungssysteme, Data Dictionaries, CASE-Verfahren etc. zu konzipieren,
- die Umstellung der personellen Programmierkapazität auf die Nutzung von Hochsprachen der 4. Generation, Vernetzungs- und Transfersysteme in dezentral organisierten Rechnerkonfigurationen sowie sonstiger Standardverfahren vorzubereiten,
- Vorgaben für die Entwicklung und Umsetzung einer technisch-organisatorisch abgesicherten **Strategie** zur Ablösung von kostenintensiven und hohe Personalkapazität für Wartungsaufgaben bindenden Altverfahren des automatisierten Verwaltungsvollzuges zu entwerfen,
- die Renovierung und Neugestaltung dieser Alt-Verfahren unter Nutzung modernster Hilfsmittel der Software-Technik und Informationstechnologie zu unterstützen und konzeptionell abzusichern,
- einen Arbeitsplan zum Abbau von Software-Krise und des Anwendungsstaus zu entwickeln und
- die der Umsetzung des o. a. Konzeptes entgegenwirkenden Schulungsdefizite abzubauen
 - a) bei Mitarbeitern der zentralen Datenverarbeitung hinsichtlich der Erschließung neuer technischer Möglichkeiten,
 - b) bei den Anwendern von Informations- und Kommunikationstechnik in den Ämtern, in Verbindung mit der Vermittlung des zentral vorgegebenen Rahmenkonzeptes und der in diesem Zusammenhang entwickelten Standards.
- die Förderung von individueller Datenverarbeitung auf der Grundlage von vorgegebenen Standards, in Teilbereichen der Vollzugsverwaltung zu unterstützen,
- die Entwicklung von Verfahren der Bürokommunikation in einem oder mehreren Bereichen, deren Basisdatenverarbeitung durch bereits automatisierte Vollzugsverfahren weitgehend abgesichert ist oder im Zusammenhang mit der Einführung von Bürokommunikation abgesichert wird, konzeptionell und beratend zu unterstützen,
- Kriterien für die sozialverträgliche Innovation und Installation moderner und leistungsfähiger, eine Dequalifizierung der Sachbearbeiter vermeidende Informationstechnik am Arbeitsplatz der Verwaltungssachbearbeiter zu erarbeiten.

Nebenprodukte eines derart abgesicherten Vorgehens, das nicht von der jeweiligen Verwaltung von neuem entwickelt und geplant werden muß, sondern für das es bewährte Konzepte und technische Hilfsmittel an anderer Stelle gibt, sind der Rückbau der Wartungsaktivitäten im DV-Bereich und die Erschließung neuer Kapazität für Innovation und Produktion neuer, leistungsfähiger und benutzerfreundlicher Verfahren. Zusätzlich wächst die Sicherheit und Zuverlässigkeit der von der zentralen Datenverarbeitung (in Verbindung mit dezentralen Installationen) bereitgestellten Problemlösungen und Arbeitshilfen.

Durch die Vorgabe einer offenen und integrierten, auf Software-Kompatibilität und Hardware-Dezentralisierung abstellenden Systemarchitektur, wird nicht nur die schrittweise Renovierung der bestehenden Software-Ausstattung des Verwaltungsvollzuges unterstützt, sondern auch die Portabilität der Verfahren zwischen Kooperationspartnern wesentlich gefördert.

Die auch als Grundlage des kommunalen Informationsmanagements dienenden neuen Informationsverarbeitungs- und Übertragungstechniken sowie die fortschreitende Automatisierung in Büro und Fertigung ermöglichen über die prozeßbezogene Rationalisierung, Standardisierung und Humanisierung hinaus flexiblere Organisationsformen.

Systemtechnisch gesprochen können starre hierarchische Organisationen weitgehend in relativ unabhängige Subsysteme aufgelöst werden, ohne das die erforderliche Koordination des Gesamtsystems zu leiden braucht. Greifen wir an dieser Stelle auf das einleitend eingeführte Bild des "jägerzaunumgebenen" Dienstleistungsspezialisten zurück, so wird erkennbar, daß das dieses Bild prägende Autonomiestreben positiv in Richtung Eigenverantwortlichkeit und Spezialisierung gefördert, jedoch die negativen Folgen, z. B. der "informationellen Abschottung", vermieden werden. Es kommen Türen in den "Jägerzaun"!

Zusätzlich wird größere Systemstabilität bei einem Maximum an Flexibilität erreicht. Bei den Büroarbeitsplätzen heißt das, daß die einzelnen Arbeiten nicht mehr zergliedert, sondern gebündelt und inhaltlich angereichert werden.

Hierdurch wachsen Abwechslung, Ganzheitlichkeit, Überblick, Verantwortung und hieraus wiederum folgend, die Motivation der Mitarbeiter als Ergebnis einer derart abgesicherten Sozialverträglichkeit von Automatisierung und technikerunterstützter Aufgabenerledigung.

Bürgerservice wächst aus der Qualität eines Schlagwortes zur — auch von den Kunden des Dienstleistungsbetriebes Verwaltung — erfahrbaren Realität.

So gibt Informationstechnik, konzeptionell abgesichert, im Rahmen eines schrittweise zu verbessernden Informationsmanagement der kommunalen Verwaltung auch Möglichkeiten und Anstoß zur Verringerung von internen und externen Kosten (Frustration, Krankheit etc.) sowie Arbeitsbelastungen, die durch Tradition, Gewöhnung, Unwissen, Nachlässigkeit oder Organisationszwänge tradierter Technikunterstützung (disfunktionale Zergliederung von autonom automatisierbaren Arbeitsabschnitten) verursacht sind.

Zugleich wird über das im Vordergrund stehende Kostenziel (Konsolidierung des Haushaltes) eine über betriebs- bzw. kameralwirtschaftliche Kalküle hinausgehende Zielerreichung auch mit Blick auf die am Dienstleistungsbetrieb Verwaltung partizipierenden Bürger und Mitarbeiter der Verwaltung gefördert.

Die hier dargestellte Grundorientierung und strategische Neuorientierung des Technikeinsatzes in der kommunalen Verwaltung steht im Einklang mit den Empfehlungen der KGST. Sie geht durch die Einbeziehung der Informationsanforderungen von planender Verwaltung und politischen Entscheidungsträgern über diese Empfehlungen hinaus und stellt den Gesamtzusammenhang des kommunalen Informationsmanagements als die zentrale Herausforderung von Verwaltungsführung und Verwaltungsmitarbeitern heraus.

Sie ist Herausforderung und Grundorientierung auch für die weitere Arbeit des "Ausschusses Automation und Datenschutz" im Verband Deutscher Städtestatistiker und des mit diesem Ausschuss eng verbundenen KOSIS-Verbundes. Dessen Aktivitäten und die dort mitgestaltete Weiterentwicklung des Konzeptes für Aufbau und Betrieb des kommunalen Statistischen Informationssystems werden auch hinsichtlich der Empfehlung bestimmter Bausteine für die Realisierung dieses Konzeptes daran gemessen werden müssen, ob die Übertragbarkeit und Integration der empfohlenen Maßnahmen im Rahmen eines auf die Gesamtverwaltung zielenden kommunalen Informationsmanagements gesichert bzw. unterstützt sind.

