

Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.)

Verwaltung und ihre Umwelt

Festschrift für Thomas Ellwein

Sonderdruck

Durch den Buchhandel nicht zu beziehen
© Westdeutscher Verlag GmbH, Opladen 1987

Westdeutscher Verlag

Ambivalenz fortgeschrittener informationeller Arbeitsteilung bei komplexen Verwaltungsvorgängen

1. Informationsarbeit in Verwaltungen

Mag der alltägliche Sprachgebrauch "ich will nichts Bestimmtes, ich will mich bloß informieren" auf eine vagabundierende Praxis beim Umgang mit Information hindeuten, so sollte die Verwendung von Information in professionellen Umgebungen zielgerichtet und methodisch beherrscht sein. *Information soll Handeln absichern.*

Natürlich ist dies eine normative Aussage und entspricht keineswegs durchgängig der organisationalen Realität. Zwar wird zunehmend - auch in öffentlichen Verwaltungen - die Wichtigkeit gesehen, über Informationen zu verfügen (vgl. *Grimmer 1986*), aber seltener die Konsequenz daraus gezogen, die in- zwischen fast flächendeckend vorhandene Technik auch für einen professionellen, d.h. methodisch abgesicherten Umgang mit Information zu verwenden.

Sieht man von den Ausnahmen einiger als besonders innovativ eingeschätzten Produktionsbereichen und einiger Verwaltungen privater Dienstleistungen, wie Banken und Versicherungen, ab, die wegen starker Wettbewerbssituation und offensiver Publikumsorientierung unter erheblichem Informationsdruck stehen und zunehmend den strategischen Wert der Ressource Information sehen (vgl. *Groß 1985, Mertens / Platfaut 1986, Meyer-Priening 1986, Rieke 1986*), wird systematische Informationsarbeit in Organisationen zur Zeit noch nicht sehr hoch geschrieben, obgleich - wie gesagt - die Bedeutung von Information für organisationelles Handeln in der Praxis, in der Fachliteratur unter dem Stichwort 'Informationsmanagement' ohnehin, gesehen wird (vgl. *Szyperski 1980, 1985, Horton / Marchand 1982, Marchand 1982, Daniel 1983, Szyperski / Eschenröder 1983, Eschenröder 1985, Vogel 1986*).

Wir wollen aber im folgenden den Gründen für den bislang wenig professionellen Umgang mit Information in Organisationen nicht weiter nachgehen, sondern zum einen durch eine Analyse des Konzeptes der Informationsarbeit die theoretischen Voraussetzungen dafür schaffen, daß *Informationsarbeit* differenzierter zum Einsatz kommen kann, und zum andern durch ein empirisch belegtes Beispiel die Aufmerksamkeit der Politik- und Verwaltungswissenschaft darauf lenken, daß die eingeleiteten und bevorstehenden Veränderungen

in der Organisation der Informationsarbeit einen erheblichen Einfluß auf das organisationelle Geflecht zwischen Politik, Verwaltung und Umwelt haben können.

1.1 Modell der informationellen Absicherung

Zur Darstellung des Verhältnisses von Verwaltungshandeln und informationeller Absicherung nehmen wir eine vereinfachte Makrosicht ein, d.h. wir differenzieren nicht weiter in den einzelnen Schritten eines Verwaltungsvorgangs, sondern gehen davon aus, daß ein eingehendes Problem verschiedene Aktivitäten in der Verwaltung anstößt, die zu einer Problemlösung führen. Wie differenziert diese Aktivitäten sind und in welchem Ausmaß kooperatives Verhalten erforderlich ist, spielt für die begriffliche Differenzierung zunächst keine Rolle.

Wir wollen den allgemeinen Begriff der Informationsarbeit nach *Informations-erarbeitung (IE), Informationsaufbereitung (IA), Informationsverarbeitung (IV) und Informationsverwaltung (IW)* unterteilen. Die vorgenommenen Unterscheidungen sind in Abbildung 1 aufgeführt. (Die Differenzierungen haben dabei eher analytischen Charakter. Faktisch werden die Tätigkeiten ineinander übergehen, vor allem die Aufbereitungskomponente kann sicher auch partiell als Erarbeitung und partiell schon als Verarbeitung verstanden werden.)

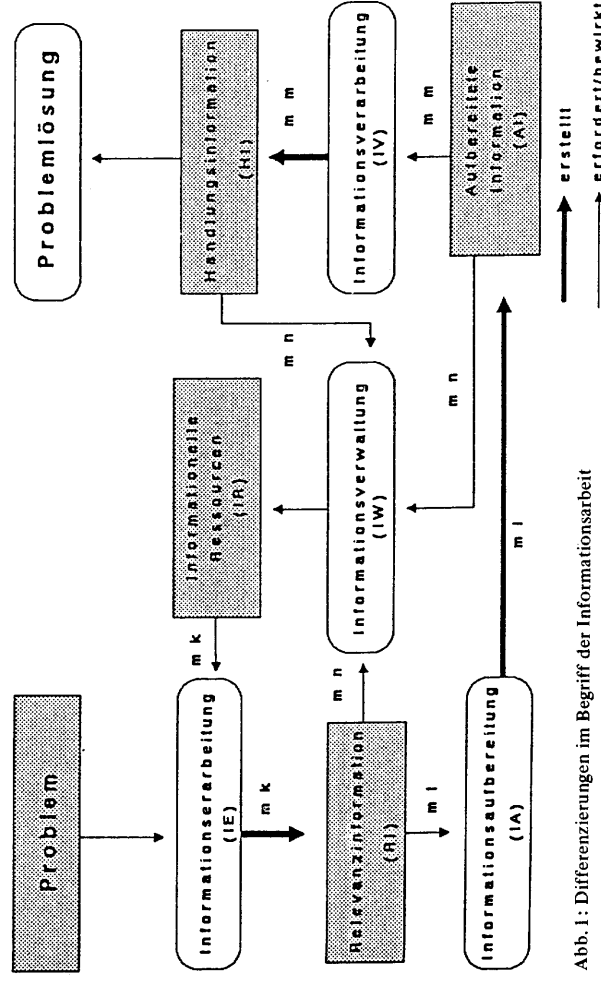


Abb. 1: Differenzierungen im Begriff der Informationsarbeit

↑ erstellt
→ erforderlich/bewirkt

In Abbildung 1 gelten die folgenden Konventionen

IR die Menge der organisationsintern und -extern vorhandenen informationellen Ressourcen (z.B. das individuelle Gedächtnis, Experten, Kollegen, Dokumente, interne Dateiverwaltungssysteme, Informationssysteme des Marktes), in denen das potentiell einschlägige Wissen gespeichert und abrufbar ist.

Entsprechend dem hier vertretenen *informationswissenschaftlichen* Verständnis (vgl. *Kuhlen* 1984, 1985) differenzieren wir zwischen *Wissen* und *Information* dergestalt, daß Information die Teilmenge von Wissen ist, die in einer aktuellen Problemsituation für die Lösung benötigt wird, aber nicht vorhanden ist.

Hierbei wollen wir aus systematischen Gründen zwischen *Relevanzinformation* (RI), *aufbereiteter Information* (AI) und *Handlungsinformation* (HI) unterscheiden, da zum einen nicht jede relevante Information schon angemessen auf das Problem zugeschnitten ist, sondern der Aufbereitung bedarf, und zum andern nicht jede relevante oder aufbereitete Information zur Problemlösung dann auch tatsächlich gebraucht wird (z.B. wenn Alternativen vorliegen, muß selektiert werden).

RI die Menge der für eine Problemlösung relevanten Informationen.
RI wird aus IR durch Verfahren $mk \in IE$ erarbeitet; IE wird weiter unten formal definiert:

RI = (IR, mk); $mk \in IE$

AI die Menge der aus RI aufbereiteten Informationen. AI wird aus RI durch Verfahren $ml \in IA$ gewonnen, IA wird weiter unten formal definiert:

AI = (RI, ml); $ml \in IA$

HI die Menge der für eine Problemlösung tatsächlich verwendeten Information. HI ist also eine Teilmenge von AI und wird durch Verfahren $mm \in IV$ gewonnen; IV wird weiter unten formal definiert:

HI = (AI, mm); $mm \in IV$

Die Verfahren der *Umwandlung von Wissen* in unterschiedliche Typen von *Information* können nun wie folgt bestimmt werden:

IE die Menge der Informations-Erarbeitungs-Verfahren, mit denen das in den Ressourcen IT potentielle Wissen mit Rücksicht auf die Problemsituation in Information umgewandelt werden kann.

IE = (mk|mk: IR --> IR) wobei mk Verfahren der Erzeugung von

Relevanzinformation durch Abbildungen in (IR, RI) sind.

IA die Menge der Informations-Aufbereitungs-Verfahren, mit denen die erarbeitete Relevanzinformation mit Rücksicht auf die anstehende Problemlösung aufbereitet werden.

IA = (ml|ml: RI --> AI) wobei ml Verfahren der Aufbereitung durch Abbildungen in (RI, AI) sind.

IV die Menge der Informations-Verarbeitungs-Verfahren, mit denen aus der aufbereiteten Information die Menge ausgewählt wird, die tatsächlich zur Problemlösung gebraucht wird.

IV = (mm|mm: AI --> HI) wobei mm Verfahren der Verarbeitung von Information durch Abbildungen (AI, HI) sind.

Systematisch nicht zwingend dazugehörig, aber für die Effizienz der Informationsarbeit wichtig sind Verfahren der Verwaltung von Information. Angemessene Verwaltungsverfahren sorgen dafür, daß einmal erarbeitete, aufbereitete oder verarbeitete Information nicht verlorengeht, sondern als Teile des *individuellen Gedächtnisses* oder in objektivierten Formen (Dateien, Datenbanken, Wissensbasen als Bestandteil intelligenter Systeme) als Teile des *organisationellen Gedächtnisses* für zukünftige Problemlösungen wieder zur Verfügung stehen. Information ist ein gutes Beispiel für ein "rezyklierbares" Gut.

IW = (m|mn: RI --> IR / AI --> IR / HI --> IR) wobei mn Verfahren der Speicherung durch Abbildungen in (RI, IR), (AI, IR) und (HI, IR) sind

Die Gesamtheit der Verfahren mk, ml, mm, mn machen den methodischen Kern der Informationswissenschaft aus, wobei vor allem mk - sofern maschinell betrieben, im wesentlichen Verfahren des Information Retrieval - und mn - sofern maschinell betrieben, im wesentlichen Verfahren der Dateiverwaltung und der Datenbanksysteme - methodisch gut beherrscht sind (vgl. *Soergel* 1985). Verfahren des ml und des mm beruhen entweder bislang eher auf intellektuell zu leistender Verdichtungsarbeit und auf bislang nur sehr unzulänglich verstandenen kognitiven Prinzipien (z.B. im Rahmen einer Entscheidungstheorie).

Wir werden im folgenden Tätigkeiten der Informationserarbeitung auch als *primäre Informationsarbeit* bezeichnen, Tätigkeiten der Aufbereitung als *sekundäre* und solche der Verarbeitung (im Kontext von Entscheidung) als *tertiäre* bezeichnen.

Wenden wir diese allgemeinen informationswissenschaftlichen Unter-

scheidungen auf organisationelle Zusammenhänge an, so kann die Eingangsforderung nach informationeller Absicherung von Verwaltungshandeln wie folgt konkretisiert werden:

Eine funktionale, d.h. also auf Organisationsziele ausgerichtete informationelle Absicherung von Handeln sollte auf dem kontrollierten Einsatz von Methoden der Informationserarbeitung, -aufbereitung und -verarbeitung (und natürlich auch der -speicherung) beruhen. Dies bedeutet, daß

- a) informationelle Ressourcen innerhalb und außerhalb der jeweiligen Organisation systematisch erschlossen und aus ihnen die relevanten Informationen erarbeitet werden
- b) als relevant erkannte Informationen mit Rücksicht auf die jeweiligen Zwecke aufgearbeitet und für erneute Verwendungen gespeichert werden
- c) die aufgearbeiteten Informationen verarbeitet und in den Entscheidungsfindungsprozeß einbezogen werden.

Abbildung 2 zeigt diesen systematischen Zusammenhang aus informationsmethodischer Sicht.

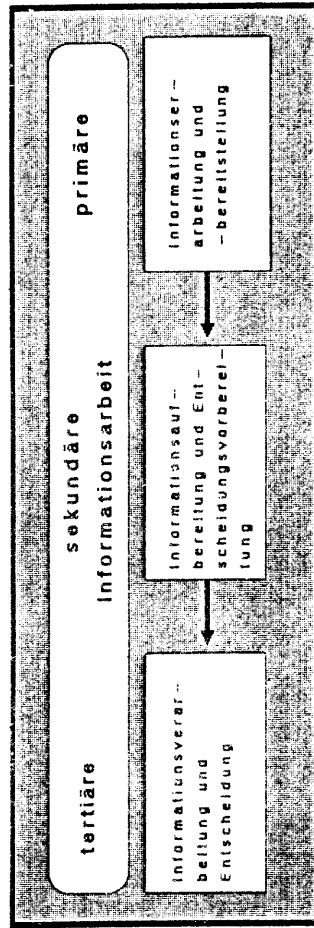


Abb. 2: Typen der Informationsarbeit

Die folgenden Ausführungen gehen davon aus, daß, vergleichbar der Ausdifferenzierung bei der Produktionsarbeit, Informationsarbeit als Bedingung für eine Professionalisierung auch in der Verwaltung zunehmend *arbeitsteilig*, z.B. entsprechend der obigen Unterscheidung, organisiert werden wird. Inwieweit modernere Informations- und Kommunikationstechnologien, wie sie von der "office-automation"-Industrie als multifunktionale Arbeitsplatzrechner angebo-

ten bzw. angekündigt werden, und inwieweit intelligentere, d.h. wissensbasierte Informationssysteme diese Tendenz zugunsten einer Reintegration arbeitsteiliger Vorgänge verändern können, bleibt abzuwarten.

Unserer Einschätzung nach wird sich die informationelle Arbeitsteilung weiter herausbilden. Dieser Vorgang ist *ambivalent* zu interpretieren: einerseits wird der Preis der arbeitsteilig realisierten Professionalisierung mit einer Abhängigkeit von externen Informationslieferanten und damit mit einem *Verlust an informationeller Autonomie* der Verwaltung bezahlt; andererseits wird dadurch, daß die Verwaltung zunehmend besser die Vorgänge der internen und externen Koordination von informationellen Ressourcen (wir nennen das Informationsmanagement) und die Verwertung des angelieferten Wissens beherrschen lernt, der *Informationsvorsprung* der "Verwaltung" gegenüber der "Politik" (vgl. Böhrer 1986) weiter begünstigt.

Wir sind uns bewußt, daß die Rechnung "Verlust und Gewinn an Autonomie" zu einfach ist. Nach einer sehr alten, auf Cicero zurückgehenden Auffassung bedeutet Information Bildung, das ist die Fähigkeit eines Individuums, seine Handlungen selbstbestimmt durchführen zu können, also nicht informationell von anderen abhängig zu sein. Dieses Ideal der informationellen Unabhängigkeit ist sicherlich heute nicht mehr einzulösen. Bildung (oder auch Autonomie) könnte sogar eher dadurch bestimmt werden, daß man in der Lage ist, die durch neue Situationen zwangsläufig entstehenden Informationsdefizite durch kompetentes Ausnutzen externer Informationsressourcen auszugleichen. Insofern wäre die systematische Abhängigkeit der Verwaltung von der Qualität der primären Informationsarbeit anderer zwar Einschränkung der informationellen Autonomie, aber nicht unbedingt eine Einschränkung der allgemeinen administrativen Autonomie. Der Zusammenhang zwischen informationeller und administrativer Autonomie wird nicht deterministisch sein. Das gleiche wird dann für das Autonomieverhältnis zwischen Verwaltung und Politik gelten: man kann die informationellen Vorsprünge der Verwaltung als Einschränkung politischer Autonomie interpretieren; andererseits ist eine kompetente, d.h. informierte Verwaltung geradezu die Bedingung für politische Autonomie (als Freisetzung von den Anstrengungen der primären und sekundären Informationsarbeit).

1.2 Informationsarbeit bei der Begutachtung von Existenzgründungsanträgen

Gehen wir der Ambivalenz zwischen Verlust und Gewinn an Autonomie an

einem konkreten Beispiel aus der empirischen Praxis eines Forschungsprojektes nach. Dabei gelten die Aussagen natürlich in erster Linie für das empirisch analysierte Beispiel der Baden-Württembergischen *Bürgerschaftsbank*. Aber angesichts der in ihrer Komplexität als exemplarisch eingeschätzten Verwaltungssituation im Existenzgründungsbereich sind vermutlich einige der an diesem Gegenstand gewonnenen Aussagen, wenn nicht zu verallgemeinern, so doch partiell auf andere komplexe Verwaltungssituationen übertragbar (vgl. Kuhlén 1986).

Die im folgenden zu analysierende Informationsarbeit wird aus der *Perspektive des Sachbearbeiters* in der Bürgerschaftsbank in Stuttgart gesehen (vgl. *Wolf / Kuhlén / Hensler* 1986). Dessen Aufgabe besteht im wesentlichen darin, einen Antrag eines Existenzgründers bzw. seiner Hausbank auf Gewährung eines Bürgschaftsdarlehens zu begutachten. Die Begutachtung muß in eine eindeutige Empfehlung münden, die dem entscheidenden Bürgschaftsausschuß vorliegt. Das Problem für den Sachbearbeiter besteht zu einem wesentlichen Teil darin, daß er zwar über betriebs- oder allgemein wirtschaftswissenschaftliches Wissen verfügt (was für die Begutachtung auch wesentlich ist), kaum aber eine Möglichkeit hat, sich fachliche Kompetenz selber anzueignen. Dies ist auch deshalb schwierig, weil in der Bürgerschaftsbank die Zuständigkeiten der Bearbeiter nach regionalen und nicht nach fachlichen Gesichtspunkten geregelt sind. Über den Schreibtisch eines Sachbearbeiters kommen also Anträge aus allen Fachgebieten und benötigt werden entsprechend Fachinformationen sehr heterogener Art. Er ist zum Teil verpflichtet - und dies macht ja den Sinn der arbeitsteilig organisierten Existenzgründungsverwaltung in Baden-Württemberg aus -, sich Informationen, z.B. bei den Industrie- und Handelskammern oder, im Falle von Hoch-Technologie-Anträgen, bei der Steinbeis-Stiftung einzuholen, zum Teil muß er aus Gründen der Redlichkeit und der Karriere (zurückverwiesene, unzureichend recherchierte Anträge schaden dem Ansehen) selber initiativ werden.

Die Abbildung 3 zeigt die *Verflechtung der Informationsarbeit* im Untersuchungsfall. Ganz entsprechend der Eingangsvermutung scheinen auch die empirischen Daten darauf hinzudeuten, daß sowohl die externe als auch die interne Informationsarbeit wenig methodisch und systematisch abgesichert ist. Ob dies allerdings den Organisationserfolg beeinträchtigt, der daran zu messen wäre, daß positiv begutachtete Anträge zu einem Mißerfolg der Existenzgründung führen, ist schwer zu sagen. Die umgekehrten Fälle, daß abgelehnte Anträge dennoch zu erfolgreichen Existenzgründungen führten, sind empirisch kaum aufzufinden. Subjektiv wird von den befragten Sachbearbeitern zwar das

Informationsproblem als gravierend eingeschätzt; das geht aber nicht zusammen mit einer allgemeinen Unzufriedenheit über die letztendlich im Zustand der informationellen Unsicherheit erbrachten Leistung und auch nicht mit einer drängenden Öffnung zu professionelleren Informationsinstrumenten. Vermutlich gilt auch hier die inzwischen allgemein geteilte und partiell empirisch bestätigte Annahme der Informationsverarbeitungstheorie, nämlich daß es keinen deterministischen Zusammenhang zwischen Informationszufuhr und Rationalität der Entscheidung gibt: mehr Information bedeutet nicht zwangsläufig besseres Handeln. Dies bedeutet für die maschinelle Unterstützung der Informationsarbeit, nicht unbedingt mehr Information bereitzustellen, sondern qualitativ angereicherte, alternativ aufbereitete und nachvollziehbare Information.

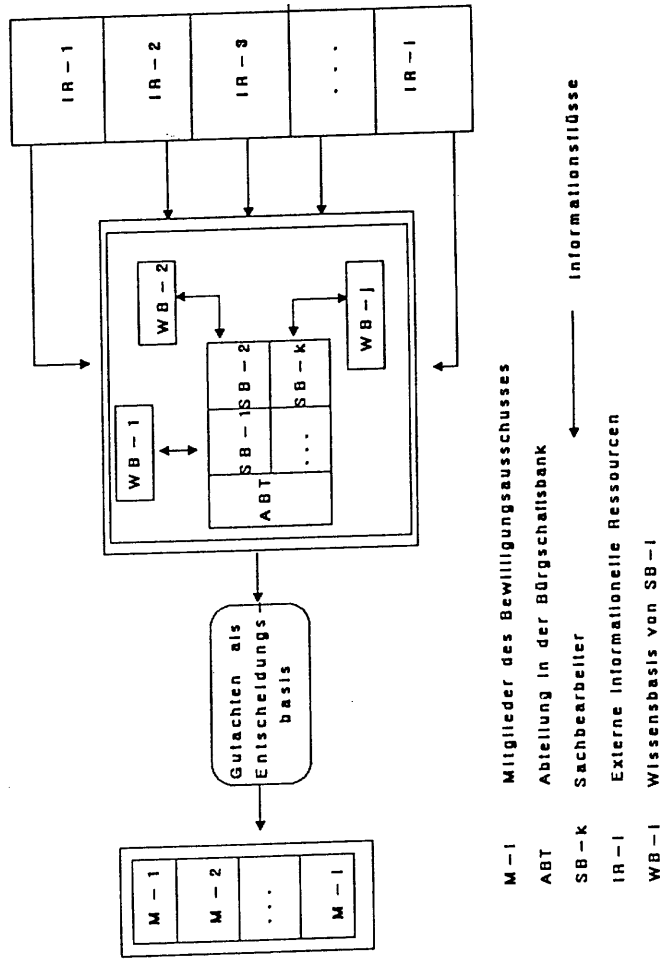


Abb. 3: Institutionelles Geflecht der Informationsarbeit

2. Informationelles Geflecht

Wendet man die im ersten Abschnitt getroffenen Unterscheidungen im Begriff der Informationsarbeit den Vorgang der administrativen Bearbeitung von Finanzierungsanträgen Existenzgründern an, so kann man eine *institutionelle und funktionelle Arbeitsteilung* bei der informationellen Absicherung in dreifacher Hinsicht feststellen. Wie man aus Abbildung 4 (in einer Konkretion der in Abbildung 2 gegebenen offenen allgemeinen informationswissenschaftlichen Unterscheidungen) erkennen kann, kommen im *politischen Entscheidungsraum*, im *administrativen Handlungsraum* und im Bereich der *informationellen Ressourcen* unterschiedliche Informationsprozesse zur Geltung:

(1) *Informationsverarbeitung und Bereitstellung*: Für diese Funktion sind Institutionen und Personen zuständig, die den die Anträge bearbeitenden Institutionen informationell zuarbeiten, z.B. entsprechende Fachleute in Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Gewerbeaufsichten, Regierungspräsidien, Banken (auch SCHUFA) oder Experten im Auftrag der Steinbeis-Stiftung.

(2) *Informationsaufbereitung und Entscheidungsvorbereitung*: Für diese Funktion sind Institutionen wie in ihnen Personen zuständig, welche die primären Informationen, die durch (1) geliefert werden, interpretieren, bewerten (allgemein: aufbereiten) und in einem Gutachten fixieren, das den politischen Entscheidungsträgern als Basis der Entscheidung dient. In Baden-Württemberg sind dies neben der hier vor allem untersuchten Bürgerschaftsbank (bzw. die Mittelständische Beteiligungsgesellschaft), die Landeskreditbank und das Landesgewerbeamt.

(3) *Informationsverarbeitung und Entscheidung*: Diese Funktion nehmen Personen wahr, die vorwiegend in nach politischen Kriterien zusammengesetzten Ausschüssen verbindlich über die Anträge befinden. Dabei sind sie im wesentlichen auf die im Gutachten aufbereiteten Informationen aus (b) angewiesen, was natürlich nicht ausschließt, daß sie in jeweils konkreten Fällen selber sachkundig sind oder sich bei entsprechender Interessenlage über die Gutachten hinaus sachkundig machen. In Baden-Württemberg sind dies vor allem der Bürgerschaftsausschuß für die Entscheidungen der Bürgerschaftsbank und der Beauftragte des Bürgerschaftsausschußes der Landeskreditbank.

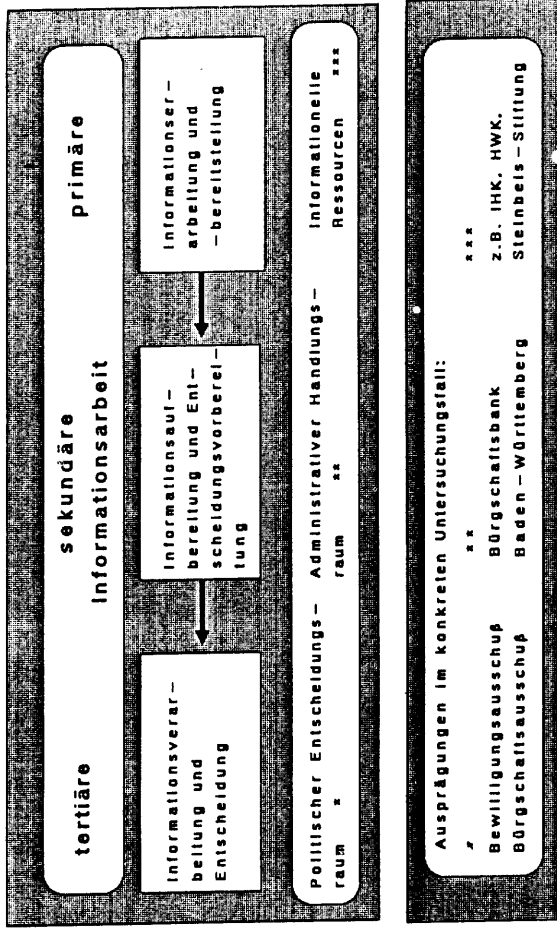


Abb. 4: Informatielle und institutionelle Arbeitsteilung

Aus der Verwaltungsperspektive steht der Vorgang der Informationsaufbereitung im Mittelpunkt. *Im administrativen Handlungsraum ist informationelle Absicherung am ehesten als Informationsaufbereitung zu begreifen*. Damit kann der organisationstheoretische Informationsverarbeitungsansatz, nach dem Verwaltungshandeln als Informationsarbeit verstanden werden kann, dahingehend präzisiert werden, daß Informationsarbeit in dem hier einschlägigen Verwaltungstyp weniger als Informationsrekrutierung (Erarbeitung) und auch nicht als Entscheidung (Informationsverarbeitung), sondern weitgehend als Aufbereitung und Entscheidungsvorbereitung interpretiert werden sollte. Dies schließt natürlich nicht aus, daß partiell und temporär diese analytisch getrennten Funktionen zusammenfallen, z.B. wenn der Sachbearbeiter sich selber sachkundig macht (also selbst Information erarbeitet) oder wenn bei unproblematischen Fällen von Kreditbegehren die politischen Gremien nicht bemüht werden (die Informationsverarbeitung, sprich Entscheidungsfindung, also verwaltungsintern bleibt).

Die fortschrittliche Arbeitsteilung und die damit einhergehende Neuorientierung der Verwaltung auf Verfahren der Informationsaufbereitung machen neue Kompetenz und neue Organisationsformen erforderlich. Reorganisationsanforderungen an die Verwaltung werden nicht nur durch informationstechnische Innovationen verursacht (vgl. *Reinermann 1986*), sondern ebenso durch

Veränderungen in der Struktur und Methodik der Informationsarbeit.

3. Delegierte Informationsarbeit: Partieller Verlust an Autonomie

Angesichts der Heterogenität der in der Existenzgründungsverwaltung zu betreuenden Gegenstandsbereiche kann die Verwaltung selber nicht die informationelle Rekrutierung leisten, jedenfalls nicht vollständig. Zudem wird die Informationssituation auf dem kommerziellen Informationsmarkt mit den zur Zeit fast schon 3500 Datenbanken immer komplizierter, so daß nur Spezialisten oder Experten auf eng fragmentierten Gebieten in der Lage sind, diese Ressourcen selber zu nutzen. Das Problem der Orientierung liegt darüberhinaus nicht nur in der Anzahl der Datenbanken, sondern vor allem auch in der Vielzahl der Strukturen der Datenbanken, an den komplizierten und zudem heterogenen Erschließungstechniken, an den in der Regel wenig benutzerfreundlichen Retrieval-/Kommandosprachen und auch an den häufig wenig komfortablen Präsentationsformen.

Es ist faktisch nicht möglich und aus Gründen des politischen Interessenausgleichs, nach dem externe Informationskompetenz und damit auch externe Interessen zur Geltung kommen sollen, auch wohl nicht erwünscht, zu allen anfallenden Problemen die einschlägigen Fachleute bzw. Informationsspezialisten einzustellen. Diese Aussage ist in gewissem Sinne gegenläufig zur sonst festzustellenden Tendenz in der Verwaltung, zunehmend mehr Personal einzustellen, das weniger durch Verwaltungs- als durch Fachausbildung geprägt ist. Angesichts unserer Erfahrungen muß man jedoch davon ausgehen, daß auch diese "Professionalisierung" keine autonome informationelle Absicherung mehr garantiert, vermutlich aber doch eine *Rezeptionskompetenz*, also die Fähigkeit, die Relevanz der gelieferten Primärinformation einzuschätzen und sie angemessen weiterzuverarbeiten.

Nach unserer Auffassung wird sich dieses Problem auch bei einem intensiveren Einsatz maschineller Verfahren der informationellen Absicherung komplexer Verwaltungstätigkeiten nicht rasch ändern. Wissenbasierte Systeme können bislang dann erfolgreich sein, wenn der Wissensbereich überschaubar und verhältnismäßig konstant gehalten werden kann. Sie sind also "Experten" auf einem relativ genau definierten Spezialgebiet. Bei der Existenzgründungsverwaltung, die zumindest

bei den beiden großen Banken (Bürgschaftsbank und Landeskreditbank) nach regionalen und nicht fachlichen Gesichtspunkten organisiert ist, müssen Sachbearbeiter aber sehr heterogene Sachgebiete abdecken. Dies bedeutet, daß einem maschinellen (wissenbasierten) System sehr unterschiedliche Wissensbasen zur Verfügung stehen müßten, im Prinzip das gesamte Universum des Wissens, aus dem Existenzgründungsanträge gestellt werden können, was auf absehbare Zeit nur sehr begrenzt möglich sein wird (vgl. die Forschungen auf dem Gebiet der verteilten Expertensysteme und der enzyklopädischen Wissensbanken, z.B. *Lenat et al.* 1986). Daraus könnte man den Schluß ziehen, daß wissenbasierte Systeme die informationelle Arbeitsteilung nicht grundsätzlich ändern sollten, so daß die primäre Wissensakquisition, im obigen Sinne die Informationserarbeitung, delegiert bliebe. Wissenbasierte Systeme in Verwaltungen unterstützen dann bevorzugt die Wissensaufbereitung. Dies setzt natürlich entsprechende Verfahren der Aufnahme und des "Verstehens" der extern gelieferten Informationen voraus (vgl. *Kuhlen* 1985, *Hahn / Reimer* 1986).

Mit Bezug auf die menschlichen Informationsdefizite könnte man durchaus von einer *systematischen informationellen Qualifizierungslücke* sprechen, systematisch deshalb, weil auch zusätzliche Schulung oder das Einstellen weiteren Personals nur partiell weiterhelfen. Wie schon angedeutet, kann dieses informationelle Defizit aus politischer Sicht durchaus erwünscht sein. Verwaltungsvorgänge - für die das Muster der Kreditvergabe bei einem Existenzgründungsbegehren nur ein Beispiel ist - müssen häufig als Ausgleich verschiedener Interessen bearbeitet und entschieden werden. Bei der Kreditvergabe spielen neben den gewiß zentralen Wirtschaftlichkeitsüberlegungen (wird der Antragsteller in der Lage sein, seinen Kredit zu bedienen?) regionale Gesichtspunkte (gibt es in der Region schon ein Überangebot in der betreffenden Branche?), allgemeines Finanzgebahren in der Vergangenheit, technische Machbarkeit, Innovativität, makroökonomische Aspekte, förderpolitische Vorgaben, ... eine Rolle.

Angesichts dieser Vielfalt ist es sehr die Frage, ob die Zielvorgabe, das für das Verwaltungshandeln nötige Wissen am Arbeitsplatz vorzuhalten, sinnvoll oder auch nur erwünscht ist. Zum einen kann diese Vielfalt an Einzelinformationen besser dezentral erarbeitet werden und zum andern ist der "Bias" durch das

Bündel heterogener Interessen durchaus erwünscht. Im Prozeß der informationellen Aufbereitung externer Daten durch die Verwaltung entsteht der "objektivierende" *Interessenausgleich*.

Ob nun unvermeidbar oder politisch erwünscht - faktisch wird das Informationsrekrutierungsproblem (zunehmend auch aufgrund gesetzlicher Bestimmungen) in erheblichem Umfang delegiert. Von "Informationshoheit" der Verwaltung kann nur partiell gesprochen werden. Die Leistung der Verwaltung besteht eher darin, die verfügbar gemachten Informationen zu selektieren, zu bewerten und aufzuarbeiten. Insofern ist Verwaltungshandeln weitgehend sekundäre Informationsarbeit, die sich auf die Qualität der primären Informationsarbeit zunehmend mehr verlassen muß. Diese (erzwungene oder erwünschte) Delegation paßt offenbar noch nicht durchgängig in das *Verwaltungsmuster der Informationshoheit* (also jederzeit selber kompetent und auskunftsfähig zu sein), denn faktisch - so jedenfalls unser Eindruck aus den Interviews auf der Sachbearbeiterebene in der Bürgerschaftsbank herrscht durchgängig Unsicherheit über die Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der gelieferten Informationen und zuweilen auch die Vermutung, daß bei anderer oder vollständiger Informationslage eine Entscheidung (oder ein Entscheidungsvorschlag) anders ausfallen können.

Besondere Schwierigkeit macht es der Verwaltung, die eingehenden Informationen nicht bloß als zu integrierende Sachargumente zu begreifen, sondern sie gleichfalls als *Handlungsaufforderungen mit disparater Interessenslage* zu durchschauen. Und dabei handelt es sich um einen doppelten Interessenkonflikt. Zum einen muß der Sachbearbeiter in der Verwaltung unterschiedliche "belieb spaces" in Rechnung stellen (seine Informationslieferanten haben durchaus eigene Meinungen und Interessen) und zum andern muß er die Handlungs-/Entscheidungsgepflogenheiten der politischen Entscheidungsträger bzw. deren Interessen antizipieren.

In dieser Situation ist es naheliegend, die methodischen Möglichkeiten der Künstliche-Intelligenz-Forschung auf diesen Problemfall anzuwenden. Allgemein sollten *wissensbasierte Informationssysteme* in der Lage sein, Informationserarbeitungs- und -aufbereitungsdefizite des Verwaltungspersonals durch konstruktive und alternative, nachvollziehbare Vorschläge zu kompensieren. In der speziellen Situation der Bürgerschaftsbank sollte ein System die Fähigkeit haben, die eingehenden heterogenen Informationen mit Blick auf das zu

erstellende Gutachten zu verarbeiten, zu bewerten und zu homogenisieren. Erwünscht ist ein *alternativer Reportgenerator*, der Vorschläge zur Erstellung eines Gutachtens machen kann, für das die extern gelieferten Daten, das bestehende Fachwissen des Sachbearbeiters und die Erfahrungen aus früheren Anträgen berücksichtigt werden. Entsprechend wechselnder (politischer) Zielvorgaben, nach denen die vorhandenen Informationen unterschiedlich gewichtet werden können, sollte das System alternative Vorschläge machen können.

4. Informationelle Abhängigkeit des politischen Entscheidungsraums: Partieller Zuwachs an Verwaltungsautonomie

Am anderen Ende der Arbeitsteilung, im Bereich der Informationsverarbeitung bzw. Entscheidungsfindung, ist der politische Raum schon immer, aber zunehmend mehr von der sekundären, der aufbereitenden, und damit natürlich auch von der primären Informationsarbeit abhängig. Oder anders formuliert: es wird zunehmend schwieriger, gegenüber den informationell abgesicherten "Sachargumenten" der Verwaltung überhaupt noch "politische" Argumente zu formulieren, geschweige denn durchzusetzen.

Fortschreitende *Professionalisierung der Informationsarbeit* in der vorbereiteten Verwaltung rationalisiert administrative Entscheidungen (wobei Rationalisierung in dem doppelten Sinn von Optimierung des Zweck-Mittel-Einsatzes und von Transparenz bzw. Nachvollziehbarkeit gemeint ist), *schränkt aber tendenziell die Autonomie der politischen Administration ein*. Faktisch - so stellt es sich jedenfalls in dem "politischen" Gremium des Bewilligungsausschusses dar - werden nur noch in Ausnahmefällen Entscheidungen getroffen, die nicht mit der Basis der sekundären Informationsarbeit konform sind. Tertiäre Informationsarbeit der Politik wird zunehmend zur bloßen Bestätigung der Ergebnisse der sekundären Informationsarbeit der Verwaltung.

Dieses Problem ist vergleichbar mit der tendenziellen Einschränkung der Autonomie bzw. Souveränität des oberen Managements in Unternehmungen durch die Bereitstellung von maschinenunterstützten Systemen auf der Ebene des mittleren Managements (bzw. der Sachbearbeiter). Allerdings scheint sich

