

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 156

Regieren und Verwalten im Informationszeitalter

Von

Jörn von Lucke



Duncker & Humblot · Berlin

JÖRN VON LUCKE

Regieren und Verwalten im Informationszeitalter

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 156

Regieren und Verwalten im Informationszeitalter

Abschlussbericht des Forschungsprojektes
„Regieren und Verwalten im Informationszeitalter“
am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung
bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
Projektleiter: Univ.-Prof. Dr. Heinrich Reinermann

Von

Jörn von Lucke



Duncker & Humblot · Berlin

Die vorliegende Untersuchung wurde im
Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung
bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer durchgeführt.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2003 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0561-6271

ISBN 3-428-11011-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Der vorliegende Band der Schriftenreihe der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer setzt sich mit den Einsatzmöglichkeiten moderner Informations- und Kommunikationstechnologien beim Regieren und Verwalten auseinander. Unter der Bezeichnung „Electronic Government“ gewinnt diese Thematik seit einigen Jahren enorm an Bedeutung. Weltweit versuchen Staaten und Verwaltungen mit gezielten Aktionsprogrammen, dazu zählt etwa „BundOnline2005“ der deutschen Bundesregierung, die mit den neuen technischen Ansätzen verbundenen Potentiale auch für den öffentlichen Bereich zu erschließen und aktiv zu nutzen.

Gegenüber den vormals inkompatiblen Informations- und Kommunikationstechnologiesystemen sorgt vor allem der Erfolg der Internettechnologien, insbesondere mit dem World Wide Web und E-Mail, bei Electronic Government für einen Quantensprung in der Erreichbarkeit von Personen, Daten und Programmen. Die Lokalität als klassischer Begrenzer der Zugangs- und damit Nutzungsmöglichkeit dieser drei wesentlichen Ingredienzen des öffentlichen Sektors in einer „Kommunikations- und Wissensgesellschaft“ hat außerordentlich stark an Bedeutung verloren und ist einer entsprechenden Ubiquität gewichen. Raum, Zeit und Hierarchie als Gestaltungskriterien des öffentlichen Sektors erodieren. Diese historisch unvergleichliche neue Lage fordert geradezu auf, mit Blick auf die neuen technischen Möglichkeiten zu analysieren, welche Spielräume sich jetzt für neue Konzepte in Politik, Gesetzgebung, Regierung, Verwaltung und Justiz eröffnen.

Der Verfasser dieses Forschungsberichts, der unter meiner Leitung am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer entstanden ist, widmet sich genau dieser Aufgabe. Ausgehend von den von uns gemeinsam erstellten Speyerer Definitionen von Electronic Government und Electronic Governance setzt er sich mit den Einsatzmöglichkeiten von Internettechnologien und ihren Anwendungsfeldern im öffentlichen Bereich auseinander. Der Schwerpunkt liegt dabei auf ausgewählten Einsatzfeldern und Best Practice aus den Bereichen Politik, Legislative, Regierung, Verwaltung und Justiz, die eine wichtige Vorbildfunktion für hiesige Vorhaben aufweisen. Eine Bestandsaufnahme staatlicher Aktionsprogramme zur Informationsgesellschaft und die Einbettung von E-Government in diese Aktionsprogramme ergänzen die Darstellung. Dazu gehören auch Leitbilder, Vorreiter, Ziele und Ansätze zur Erfolgsmessung. Anschließend zeigt der Autor damit verbundene Chancen für Bürger, Wirtschaft und öffentlichen Sektor auf, stellt Überlegungen zu den Barrieren des Electronic Government an und entwickelt ein Rahmenkonzept für eine breitan-

gelegte Umsetzungsstrategie, das erstmalig die wesentlichen Bestandteile für eine erfolgreiche Umsetzung zusammenfasst.

Auch bei dieser Veröffentlichung darf wieder auf die Unterstützung durch netz-basiertes Informationsmaterial verwiesen werden. In der Internetpräsenz des mittlerweile abgeschlossenen Forschungsprojekts „*Regieren und Verwalten im Informationszeitalter*“ (<http://foev.dhv-speyer.de/ruvii>) findet sich neben umfangreichen Informationen, Publikationen und Datenbanken zum Themengebiet Electronic Government auch eine internetgerechte Aufbereitung der vielfältigen Verweise und Anhänge aus diesem Band, der den Interessenten einen schnellen Zugriff auf die im Text erwähnten Angebote und Beispiele ermöglichen soll.

Vor dem Hintergrund der Erfordernis von und den Bemühungen um Electronic Government bei Bund, Ländern und Kommunen in Deutschland ist diesem Band eine weite Verbreitung zu wünschen.

Speyer, im Juli 2002

Heinrich Reinermann

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	23
II. Regieren und Verwalten vor neuen Herausforderungen	24
1. Regieren und Verwalten im Informationszeitalter	24
2. Wissenschaft der Verwaltungsinformatik	28
3. Electronic Government	32
4. Electronic Governance – Governance im Informationszeitalter	37
III. Moderne Informations- und Kommunikationstechnologien	41
1. Internettechnologien und Internet-Effekte	41
2. Einsatzpotentiale für Internettechnologien	48
3. Grundlagen einer Infrastruktur für die Informationsgesellschaft	54
a) Netzwerke und Anschlüsse	55
b) Hardware und Software	57
c) Inhalte, Anwendungen und Portale	58
d) Ergänzende Rahmenbedingungen	60
IV. Ausgewählte Einsatzfelder und Best Practice im öffentlichen Sektor	63
1. Politik und Demokratie	63
a) Demokratische Foren, elektronische Medien und die Zensur	63
b) Bürgerinitiativen	68
c) Parteien, Politiker und Wahlkämpfe	70
d) Elektronische Wahlen und Abstimmungen	74

2. Gesetzgebung	76
3. Regierung	82
4. Verwaltung	86
a) Bürgerinformationssysteme	87
b) Verwaltungsbehörden im Informationszeitalter	89
c) Elektronische Personal- und Stellenverwaltung	91
d) Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen	92
e) Elektronisches Ausschreibungs- und Vergabewesen	93
f) Elektronische Verwaltung öffentlicher Vermögenswerte	95
g) Finanz-, Steuer- und Zollverwaltung	95
h) Elektronisches Meldewesen	98
i) Aufrechterhaltung von Recht, Sicherheit und Ordnung	98
j) Bildungs- und Kulturverwaltung	101
k) Jugend-, Sozial- und Gesundheitsverwaltung	102
l) Vermessungs-, Karten- und Katasterwesen	104
m) Bauverwaltung	105
n) Versorgungs- und Entsorgungsverwaltung	106
o) Verkehrsverwaltung	107
p) Wirtschaftsverwaltung	109
5. Justizwesen	111
V. Staatliche Aktionsprogramme	119
1. Verwaltungsmodernisierung und ihre Alternativen	119
2. Aktionsprogramme zur Informationsgesellschaft	121
3. Programme, Leitlinien und Visionen zu Electronic Government	125
4. Bestandsaufnahme deutscher Aktivitäten zu E-Government	130
5. Politische und administrative Vorreiter der Entwicklung	133
6. Entwicklung und Vorgabe von Zielen zu E-Government	137
7. Zielmessung und Erfolgskontrolle	140

VI. Veränderungen für Bürger, Wirtschaft und öffentlichen Sektor	144
1. Beschleunigung	144
a) Reduzierung der Transportzeiten	144
b) Reduzierung der Liegezeiten	145
c) Reduzierung der Suchzeiten	145
d) Reduzierung der Bearbeitungszeiten	146
e) Reduzierung unproduktiver Tätigkeiten	148
2. Qualitäts- und Serviceverbesserungen	149
a) Fehlerreduzierter Verwaltungsvollzug	149
b) Erhöhte Kundennähe	150
c) Erweitertes Leistungsangebot	151
d) Verbesserung des Arbeitsumfeldes der Mitarbeiter	152
3. Organisationsverbesserungen	153
a) Flexibilisierung der Aufbauorganisation	153
b) Rationalisierung – Verbesserung der Ablauforganisation	154
c) Auskunftsfähigkeit des Führungsinformationssystems	155
d) Abbau und Ende von Informationshierarchien in der Führungsorganisation	156
e) Produktivitätssteigerung auf der Ebene der Sachbearbeiter	157
f) Selbstorganisation	158
g) Verwaltungen im Wettbewerb	159
4. Kostensenkungen	160
a) Investitionen und direkt resultierende Einsparungen	160
b) Kommunikationskosten	161
c) Papier-, Druck-, Kopier- und Lagerhaltungskosten	161
d) Versand- und Verteilkosten	162
e) Laufende Betriebskosten	163
f) Personalkosten	164
5. Veränderungen von Verwaltungskultur	165
a) Neue Macht der Bürger und Verbraucher	165
b) Neue Partnerschaft mit Wirtschaft und Industrie	167

c) Auswirkungen auf Politik und Demokratie	168
d) Neue Anforderungen an Verwaltung und den öffentlichen Sektor	170
VII. Überlegungen zu den Barrieren des Electronic Governments	173
1. Rechtliche Rahmenbedingungen	174
2. Technologie	176
3. Informationsflut und Informationsaufbereitung	178
4. Management, Organisation und Finanzierung	179
5. Mentale Bedenken	184
6. Kulturelle Faktoren	185
7. Bestehende Strukturen	186
8. Prozesse in Staat und Verwaltung	188
9. Strategiedefizite	190
10. Politik	192
VIII. Ansatz für eine umfassende E-Government-Strategie	194
1. Entwicklungskurve von Electronic Government	194
2. Inhalte und Rahmenbedingungen einer E-Government-Strategie	196
3. Vision	197
4. Umsetzungskonzept	198
5. Ziele, Zielmessung und Erfolgskontrolle	199
6. Standards, Schnittstellen und Frameworks	201
7. Aufbau von Netzwerken und einer funktionierenden Infrastruktur	204
8. Prozesse und Wertschöpfungsketten	210
9. Pilotanwendungsbereiche	211
10. Führungsqualitäten	216
11. Personal (Human Resources)	217
12. Veränderungs- und Projektmanagement	218

Inhaltsverzeichnis	11
13. Organisation – Moderatoren im E-Government-Entwicklungsprozess	220
14. Gesetzlicher Ordnungsrahmen	222
15. Finanzierung	224
IX. Zusammenfassung und Ausblick	226
Anhang: Verweise auf Angebote und Quellen im Internet	229
Literaturverzeichnis	247
Verzeichnis der zitierten Gesetze	270
Verzeichnis der zitierten ausländischen Gesetze	271
Stichwortverzeichnis	272

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Electronic Government in einem „X2Y“-Beziehungsgeflecht	32
Abbildung 2: Anwendungsfelder von Electronic Government	33
Abbildung 3: Neue Erreichbarkeit wichtiger Bestimmungsgrößen des Verwaltungshandelns	36
Abbildung 4: Internet-Effekte	44
Abbildung 5: Entwicklungsbereiche der Internettechnologien	49
Abbildung 6: Übertragungsdauer von Dokumenten und Anwendungen	56
Abbildung 7: Einsatzfelder für E-Government in Politik und Demokratie	64
Abbildung 8: Ansatzpunkte für Wahlen über das Internet	75
Abbildung 9: Einsatzfelder für E-Government in der Gesetzgebung	76
Abbildung 10: Einsatzfelder für E-Government in einer Regierung	83
Abbildung 11: Einsatzfelder für E-Government in der Verwaltung	87
Abbildung 12: Entwicklungsstufen des Elektronischen Ausschreibungswesens	94
Abbildung 13: Einsatzfelder für E-Government im Justizwesen	112
Abbildung 14: Auswahl an Aktionsprogrammen zur Informationsgesellschaft	124
Abbildung 15: Auswahl an Leitbildern und Strategien zu Electronic Government	126
Abbildung 16: Ansätze zur Verteilung von Zuständigkeiten für E-Government	134
Abbildung 17: Erfolgskontrolle und Leistungsvergleiche	140
Abbildung 18: E-Government-Ranking der Accenture-Studie 2001	143
Abbildung 19: Barrieren des Electronic Government in Deutschland	173
Abbildung 20: Entwicklungskurve von Electronic Government	194
Abbildung 21: Inhalte und Rahmenbedingungen einer E-Government Strategie	196
Abbildung 22: Entscheidungsmatrix für E-Government Pilotanwendungsbereiche Umsetzungschancen, Deutschland 2002	215

Abkürzungsverzeichnis

A2A	Abläufe zu Abläufen
A2D	Abläufe zu Daten
A2M	Abläufe zu Menschen
A2O	Abläufe zu Objekten
AARP	American Association of Retired Persons
ACM	Administration Chain Management
ACT	Australian Capital Territory
ADSL	Asynchronous Digital Subscriber Line
ADV	Automatisierte Datenverarbeitung
AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
AG	Aktiengesellschaft
AGLS	Australian Government Locator Service
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome
AIG	Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz
ALFA	Automatisiertes Luftfrachtabwicklungs-Verfahren
ANAO	Australian National Audit Office
ÄndG	Änderungsgesetz
AOL	America Online
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
ASP	Application Service Provider
ATLAS	Automatisiertes Tarifierungs- und lokales Abfertigungs-System
AWV	Arbeitsgemeinschaft für Wirtschaftliche Verwaltung
B2B	Business-to-Business
B2C	Business-to-Consumer
B2G	Business-to-Government
B2N	Business-to-NPO/NGO
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag
BBN	Bonner Bundesbehördennetz
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BdWi	Bund demokratischer Wissenschaftlerinnen & Wissenschaftler
BEP	Business Entry Point
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt

BIS 2006	BrandenburgsInformationsStrategie 2006
Bit/s	Bit pro Sekunde
BK	Bundeskanzleramt
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BMWI	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
bos	bremen online services GmbH & Co. KG
BPA	Bundespresseamt
BPR	Business Process Reengineering
BRISE	Bremer Regionale Informationsgesellschafts-Strategie Entwicklung
BSD	Berkeley Software Design
BSE	Bovine Spongiform Encephalopathy
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BSI-CERT	Computer Emergency Response Team des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik
btx	Bildschirmtext
Business-TV	Business Television
BW	Baden-Württemberg
C2B	Customer-to-Business
C2C	Citizen-to-Citizen
C2G	Citizen / Community / Consumer-to-Government
C2N	Citizen-to-NPO / NGO
CA	Certificate Authority
CAD	Computer Aided Design beziehungsweise Canadian Dollar
CAP	Community Access Program
CBT	Computer Based Training; computerbasiertes Training
CCR	Central Contractor Registration
CCRA	Canadian Customs and Revenue Agency
CD	Compact Disc
CD-ROM	Compact Disc – Read Only Memory
CDU	Christlich-Demokratische Union
CERFA	Centre d'Enregistrement et de Révision des Formulaires Administratifs
CERT	Computer Emergency Response Team
CGEY	Cap Gemini Ernst & Young
CH	Schweiz
CIO	Chief Information Officer
CISI	Comité interministériel pour la société de l'information
CITU	Central IT Unit
CL	Computernetzwerk Linksysteme
CNN	Cable News Network
Co.	Compagnie

Connect.nsw	Connect New South Wales
CPSR	Computer Professionals for Social Responsibility
CSC	Computer Sciences Corporation
CSIS 1999	Center for Strategic International Studies
CSIS 2000	Canadian Security Intelligence Service
C-SPAN	Cable-Satellite Public Affairs Network
CSU	Christlich-Soziale Union
CTG	Center for Technology in Government
CTI	Computer Telephone Integration
CTV	Court Vision
CUST	Computerunterstützung der Staatsanwaltschaft
CvD	Chef vom Dienst
CXO	Corporate Executive Officer
d	Tag
D21	Deutschland 21
D2A	Daten zu Abläufen
D2D	Daten zu Daten
D2M	Daten zu Menschen
D2O	Daten zu Objekten
DC	District of Columbia
DCITA	Department of Communications, Information Technology and the Arts
DDS	De Digitale Stad
DEFRA	Department for Environment, Food and Rural Affairs
DEPATIS	Deutsches Patentinformationssystem
DIBIS	Direkter Bürger-Informationsservice
DIN	Deutsche Industrie Norm
DIZ	Daten- und Informationszentrum
DoD	Department of Defence
DOMEA	Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung
DOP	Democracy Online Project
DOUANE	DV-organisierte Unterstützung der Abfertigung nach Einfuhr
DSGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
DSL	Digital Subscriber Line
DuD	Datenschutz und Datensicherheit
DV	Datenverarbeitung
DVD	Digital Versatile Disc oder Digital Video Disc
DVD-ROM	Digital Versatile Disc – Read Only Memory
E1	European Digital Transmission Format 1 (2 MBit/s)
E3	European Digital Transmission Format 3 (34 MBit/s)
E-Benefit	Electronic Benefit
eBooks	Electronic Books
E-Business	Electronic Business

eCitizen	Electronic Citizen
E-Commerce	Electronic Commerce
E-Communication	Electronic Communication
E-Democracy	Electronic Democracy
EDI	Electronic Data Interchange
EDIS	Electronic Data Interchange in Social Security
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EEJ	European Extra-Judicial Network
E-Envoy	Electronic Envoy
EEX	European Energy Exchange
EFA	Elektronische Fahrplanauskünfte
EFF	Electronic Frontier Foundation
E-Forms	Electric Forms
EG	Europäische Gemeinschaften
e Gov	Electronic Government
E-Governance	Electronic Governance
E-Government	Electronic Government
EGTF	Electronic Government Task Force
E-Information	Electronic Information
ELAK	Elektronischer Akt
Elster	Elektronische Steuererklärung
ELWIS	Elektronisches Wasserstraßen-Informationssystem
E-Mail	Electronic Mail
E-Procurement	Electronic Procurement
ERJuKoG	Gesetz über elektronische Register und Justizkosten für Telekommunikation
ERP	Enterprise Resource Planning
ERV	Elektronischer Rechtsverkehr
ESD	Electronic Service Delivery
E-Service	Electronic Service
ESI	Elektronische Stimmabgabe im Internet
E-Skilling	Electronic Skilling
ETA	Electronic Travel Authority
E-Transactions	Electronic Transactions
ETS	Electronic Tendering System
EU	Europäische Union
EUREKA	EDV-Unterstützung für Rechtsgeschäftsstellen und Kanzleien
e.V.	eingetragener Verein
E-Voting	Electronic Voting
E-Workflow	Electronic Workflow
f.	folgende(s)
FAA	Federal Aviation Administration

FACNET	Federal Acquisition Network
FAQ	Frequently Asked Questions
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FAZ-NET	FAZ-Netzwerk
FBCA	Federal Bridge Certificate Authority
FBI	Federal Bureau of Investigation
FBO	Fachverlag für Büro- und Organisationstechnik
FDP	Freie Demokratische Partei
FedBizOpps	Federal Business Opportunities
ff.	fortfolgende(s)
FFL	Federal Firearms License
FFL eZ Check	Federal Firearms License Electronic Certificate Check
FHVR	Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege
FINEID	Finnish Citizen Card and Electronic Identification
FIN-NET	Consumer Complaints Network for Financial Services
FISCUS	Föderales Integriertes Standardisiertes ComputerUnterstütztes Steuersystem
FOIA	Freedom of Information Act
FRA	Federal Railroad Administration
FTP	File Transfer Protocol
G2B	Government-to-Business
G2C	Government-to-Citizen / Community / Consumer
G2G	Government-to-Government
G2N	Government-to-NPO / NGO
G7	Great Seven
G8	Great Eight
GAN	Global Administration Network
GB	Gigabyte ($8 \cdot 2^{30}$ Bits = 8.589.934.592 Bits)
GBit	Gigabit (2^{30} Bits = 1.073.741.824 Bits)
GBit/s	Gigabit pro Sekunde
GBL99	Geschäftverwaltungs-Basis-Lösung 99
GCat	Goods Catalogue
GEVER	Geschäftsverwaltung
GI	Gesellschaft für Informatik e.V.
GIB	Gesellschaft für integrierte Abfallbehandlung und Beseitigung mbH
GIDE	Governance in the Digital Economy
GII	Globale Informationsinfrastruktur
GIS	Geographisches Informationssystem
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GOL 1995	G7 Government On-line
GOL 1999	G8 Government On-line
GOL	Government On-line

GPEA	Government Paperwork Elimination Act
GPRS	General Packet Radio Service
GPS	Global Positioning System
GS Schl.-H.	Gesetzessammlung für Schleswig-Holstein
GSA	US General Services Administration
GSD	Government Supplies Department
G-SID	Government Supplier Information Database
GSSR	Government Single Supplier Register
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVOBl. Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein
GZ	Geschäftszeichen
h	Stunde
HC	House of Commons
HRS	Handelsregistersystem
Hrsg.	Herausgeber
HRSsystem	Handelsregistersystem
HTML	Hypertext Markup Language
HZD	Hessische Zentrale für Datenverarbeitung
IBM	International Business Machines
ICJS	Integrated Criminal Justice System
IDS	IT-Dienstleistungs- und Softwareunternehmen
IEG	Institute for Electronic Government
IETF	Internet Engineering Task Force
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IFG-SH	Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein
IFIP	International Federation for Information Processing
IGdF	Inspection Générale des Finances
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IMKA	interministeriellen Koordinationsausschuss
INFER	International Network for Economic Research
IP	Internet Protocol
IRC	Internet Relay Chat
IS	Informationssystem
ISDN	Integrated Services Digital Network
ISO	International Organization for Standardization
IT	Informationstechnologie
ITU	International Telecommunication Union
IVBB	Informationsverbund Berlin-Bonn
I-VOTE	Internet Vote
IVR	Interactive Voice Response
IW	Institut der deutschen Wirtschaft
JGRWahl	Jugendgemeinderatswahl

Jhdt.	Jahrhundert
Jnet	Justice Network
JPG	Joint Photograph Experts Group
Jr.	Junior
K21	Kommune 21
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
KB	Kilobyte ($8 \cdot 2^{10}$ Bits = 8.192 Bits)
KBit	Kilobit (2^{10} Bits = 1.024 Bits)
KBit/s	Kilobit pro Sekunde
KBSt	Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung
Kfz	Kraftfahrzeug
KG	Kommanditgesellschaft
KIG	Koordinationsgruppe Informationsgesellschaft
KOM	Kommission der Europäischen Gemeinschaften
Koopa	Kooperationsausschuss
KPMG	KPMG Consulting
KVK	Karlsruher Virtueller Katalog
LAN	Local Area Network
LPX	Leipzig Power Exchange
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LSV	Landwirtschaftlicher Sozialversicherungsträger
LV	Landesverband
LVA	Landesversicherungsanstalt
m	Minute
M2A	Menschen zu Abläufen
M2D	Menschen zu Daten
M2M	Menschen zu Menschen
M2O	Menschen zu Objekten
MATEO	Mannheimer Texte Online
MB	Megabyte ($8 \cdot 2^{20}$ Bits = 8.388.608 Bits)
MBit	Megabit (2^{20} Bits = 1.048.576 Bits)
MBit/s	Megabit pro Sekunde
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestages
MEGA	Mehrländer-Gerichts-Automation
MERX	Canada's Electronic Tendering Service
MESTA	Mehrländer Staatsanwaltschafts-Automation
MP3	MPEG Audio Layer III-Standard
MPEG	Motion Pictures Expert Group
MUP	Mummert und Partner Unternehmensberatung AG
MV	Mecklenburg-Vorpommern
MVV	Mannheimer Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH

N2B	NPO/NGO-to-Business
N2C	NPO/NGO-to-Citizen
N2G	NPO/NGO-to-Government
N2N	NPO/NGO-to-NPO/NGO
NAJIS	National Association for Justice Information System
NAO	National Audit Office
NCR	National Cash Register
NEMP	Nuklearer elektromagnetischer Puls
NFP	Nationale Forschungsprogramme
NGO	Non-Government Organisation
NIC	National Information Consortium
NPO	Non-Profit Organisation
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSW	New South Wales
O2A	Objekte zu Abläufen
O2D	Objekte zu Daten
O2M	Objekte zu Menschen
O2O	Objekte zu Objekten
OCG	Oesterreichische Computer Gesellschaft
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OGC	Office of Government Commerce
OGM	Österreichische Gesellschaft für Marketing
OGO	Office of Government Online
OISO	Online Information Service Obligations
OMB	Office of Management and Budget
OPAC	Online Public Access Catalogue
OPEN	Online Procedures ENhancement for civil applications
OSCI	Online Services Computer Interface
Pay-TV	Pay Television
PC	Personal Computer
PCM	Presidenza del Consiglio dei Ministri
PDF	Portable Document Format
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
PEG	Promoting Electronic Government
PIU	Performance and Innovation Unit
PKI	Public Key-Infrastruktur
P. L.	Public Law
PS21	Public Service for the 21 st Century
PUMA	Public Management
PwC	PriceWaterhouse Coopers
RegisSTAR	Elektronische Registerführung
RIS	Rechtsinformationssystem

ROM	Read Only Memory
RUVII	Regieren und Verwalten im Informationszeitalter
RWE	Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerke
s	Sekunde
S.	Seite
SAP	Systeme, Anwendungen und Produkte der Datenverarbeitung, Walldorf
S-Cat	Services Catalogue
SDS	Service Delivery Satisfaction
SETI	Search for Extraterrestrial Intelligence
SGVW	Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften
SigG	Signaturgesetz
SIJUS	Siemens Justizanwendungen
SIJUS-STRAF-StA	Siemens Justizanwendungen bei Strafverfahren für Staatsanwaltschaften
SMART	Satellite Monitoring and Remote Tracking System
SMS	Short Messages System
SOSENET	Social Security Network
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SpeBIT	Speyerer Seminar für Büro- und Informationstechnologie
SSC	State Services Commission
STM-1	Synchronous Transport Module – Stufe 1 (155 MBit/s)
STM-16	Synchronous Transport Module – Stufe 16 (2,5 GBit/s)
STM-4	Synchronous Transport Module – Stufe 4 (622 MBit/s)
sw	schwarz-weiss
TAXi	Tax interactive
TCP	Transmission Control Protocol
TDI	Text-Abk-Daten-Integration
TED	Tenders Electronic Daily
TESS	Telematics in Social Security
TESTA	Trans-European Services for Telematics between Administrations
TIEKE	Tietotekniikan kehittämisskeskus
TIME	Telekommunikation, Informationstechnik, Medien, Entertainment
TIPS	Tax Information Phone Service
TV	Television
TVSea	Television Seattle
UK	United Kingdom
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
URN	Unique Reference Number
US	United States
USA	United States of America
USD	United States Dollar

VDE	Verband der Elektrotechnik, Elektronik und Informationstechnik
VDSL	Very High Data Rate Digital Subscriber Line
Vgl.	Vergleiche
VOI	Voice over IP-Networks
VOP	Verwaltung – Organisation – Personal
W3B	World Wide Web Benutzeranalyse
W3C	The World Wide Web Consortium
WAIS	Wide Area Information Service
WAP	Wireless Application Protocol
WBT	Web Based Training; webbasiertes Training
WEO	Wired Elected Officials
WMRC	World Markets Research Centre
WWW	World Wide Web
XML	Extensible Markup Language
ZADAT	Zollanmeldung auf Datenträger
ZVG	Zwangsversteigerung

I. Einleitung

1998 lancierte IBM zur Vermarktung seiner eBusiness-Produktpalette einen Werbespot mit zwei Managern, die Zeitungen und Berichte durcharbeiten: „Hier steht: Das Internet ist die Zukunft im Business. ... Wir müssen ins Internet!“ – „Wieso?“ – „Steht nicht da!“ IBM kontert sofort und verspricht Hilfe, um online ins Geschäft (Business) zu kommen.¹

„Wieso müssen wir ins Internet?“ Dies ist eine Frage, die sich nicht nur die Führungskräfte aus der Wirtschaft, sondern auch aus Regierung und Verwaltung zu stellen haben. Der öffentliche Sektor ist in einem ebenso umfangreichen Maße von den Auswirkungen der Internettechnologien und weiterer Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) betroffen wie die Industrie. Und im Vergleich zur Wirtschaft, bei der die entsprechenden Auswirkungen unter E-Business (Electronic Business) subsumiert werden, sind die Möglichkeiten des E-Governments (Electronic Government) ebenso (r)evolutionär. Sie können bestehende Verwaltungsstrukturen vollkommen in Frage stellen und zu einer Neuordnung von staatlichen Machtstrukturen führen. Mit diesen Herausforderungen für das politische System (Governance) durch die Informationsgesellschaft beschäftigt sich Electronic Governance.

Gründe für eine Beschäftigung mit und die Nutzung von modernen IKT und insbesondere von Internettechnologien in der öffentlichen Verwaltung stehen im Vordergrund dieses Forschungsberichtes: Was kann unter E-Government verstanden werden? Welches sind die Innovationen dabei? Wo liegen die Einsatzmöglichkeiten beim Regieren und Verwalten? Wo steht Deutschland im internationalen Vergleich? Wie setzt man entsprechende Vorhaben um? Was bedeutet diese Entwicklung für Politik, Gesetzgebung, Regierung, Verwaltung und Justiz? Welche Chancen werden eröffnet? Welche Barrieren und Probleme sind auf dem Weg zu bewältigen? Wie sollten die Umsetzungsstrategien idealerweise gestaltet und finanziert werden? Diese Fragestellungen sollen im folgenden Forschungsbericht behandelt werden. Mit Blick auf die rasante technische Entwicklung muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass dieser Beitrag zwischen 1999 und 2001 im Rahmen eines Forschungsprojektes am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer² entstand und den Wissensstand dieser Entwicklungsphase widerspiegelt.

¹ Vgl. IBM-Werbespot „Die Schlagzeile“, IBM Deutschland GmbH, Sindelfingen 1998.

² Weitere Informationen rund um das RUVII-Projekt (<http://foev.dhv-speyer.de/ruvii>) finden sich im Webangebot des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung (<http://foev.dhv-speyer.de>).

II. Regieren und Verwalten vor neuen Herausforderungen

1. Regieren und Verwalten im Informationszeitalter

Sichtbarstes Kennzeichen für den Übergang ins Informationszeitalter, in dem Informationen zum wichtigsten Rohstoff für eine Gesellschaft werden, ist die breite Durchdringung der Internettechnologien in allen Bereichen. Durch diese Entwicklung stehen auch die grundlegenden Tätigkeiten von Regierungen und öffentlicher Verwaltung vor einem Wandel. Unter „*Regieren*“ wird allgemein die Ausübung sämtlicher staatsleitender Tätigkeiten verstanden. Dies umfasst sowohl die oberste Leitung und die Überwachung des Vollzugs der bestehenden Gesetze wie die zukunftsgerichtete Mitwirkung an der Gestaltung der inneren und äußeren Verhältnisse eines Staates.¹ Das „*Verwalten*“ ist demgegenüber als eine Veranstaltung zur Wahrnehmung von Angelegenheiten von Gemeinwesen durch Sachwalter zu interpretieren. Dabei steht der Vollzug von Gesetzen und Verordnungen durch nachgeordnete Dienststellen im Vordergrund. In diesem weiten Sinne umfasst der Begriff nicht nur die Tätigkeiten der Exekutive als einer Gewalt neben Legislative und Judikative, sondern entgegen der Abgrenzung im öffentlichen Recht auch Parlamente und Gerichte.² Angelehnt an diese Interpretation beschäftigt sich der Forschungsbericht mit den Auswirkungen des Informationszeitalters auf den gesamten öffentlichen Sektor, der Politik, Gesetzgebung, Regierung, Verwaltung und Justiz umschließt.

In Deutschland erfolgt die Wahrnehmung der Aufgaben des öffentlichen Sektors durch den Bund, die 16 Bundesländer, 32 Regierungsbezirke, 117 kreisfreie Städte und 323 Landkreise sowie 14197 Gemeinden.³ Zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben existieren Bundes- und Landesministerien mit zahlreichen Ober-, Mittel-, Unter- und Sonderbehörden, Rechnungshöfe, Parlaments- und Gerichtsverwaltungen sowie Selbstverwaltungskörperschaften. Entscheidungen und Aktivitäten des öffentlichen Sektors betreffen neben der Bevölkerung auch Staat und Verwaltung, die Wirtschaft und den dritten Sektor der NPO/NGO. Die wahrgenommenen Aufgaben selbst werden vom jeweiligen öffentlichen Interesse bestimmt.

¹ Vgl. Eichhorn u. a. 1991, S. 704 f.

² Vgl. Eichhorn u. a. 1991, S. 602 ff. Diese Herleitung erfolgt unter ausschließlicher Berücksichtigung der institutionellen Interpretation des Begriffs im Sinne der „öffentlichen Verwaltung“. Im angelsächsischen Sprachgebrauch wird Regieren und Verwalten mit „Government“ bezeichnet.

³ Stand: 31. Dezember 1998. Quelle: Statistisches Bundesamt 2001.

Aus diesem Interesse heraus werden politische Ziele abgeleitet, aus denen von den dazu legitimierten politischen Organen wiederum die zu erledigenden öffentlichen Aufgaben formuliert und in Gesetzen und Verordnungen festgehalten werden. Öffentliche Aufgaben unterliegen deswegen im Laufe der Zeit durchaus einem Wandel. Auch im Informationszeitalter können die Aufgabenfelder von Staat und Verwaltung erweitert werden, verändert werden oder umgekehrt einfach wegfallen.⁴

Aber auch aus finanziellen Gesichtspunkten heraus hat das Regieren und Verwalten unzweifelhaft eine beachtliche Bedeutung für ein Gemeinwesen. In der Bundesrepublik Deutschland etwa zahlten im Jahr 2000 Bürger und Unternehmen 829,2 Milliarden Euro in Form von Steuern und Sozialabgaben an Bund, Länder und Gemeinden. Die Staatsausgaben beliefen sich im selben Jahr auf 926,1 Milliarden Euro. Dies entspricht 45,6 Prozent des deutschen Bruttoinlandproduktes. Eine Betrachtung der Struktur dieser Staatsausgaben von 2000 ergibt, dass 168,7 Milliarden Euro (28,2 Prozent) für Personalausgaben, 72,1 Milliarden Euro (12,1 Prozent) für Sachaufwand, 68,5 Milliarden Euro für Zinsausgaben sowie 206,6 Milliarden Euro für Zuschüsse verwendet wurden.⁵ Diese Summen binden einen nicht unerheblichen Teil der Wirtschaftskraft eines Staates. Insofern liegt es im Interesse der Allgemeinheit, wenn der öffentliche Sektor möglichst effizient arbeitet und er die ihm zur Verfügung stehenden Finanzmittel für öffentliche Aufgaben effektiv verteilt, um so die notwendigen Belastungen der Steuerzahler zu minimieren.⁶ Jede Verwaltungsführung sollte daher auf erfolgreiche Methoden zur ökonomischen Verwaltungssteuerung zurückgreifen.

Traditionell ist die öffentliche Verwaltung durch eine bürokratisch angebotsorientierte Steuerung über Verfahren gekennzeichnet, die sich dabei sowohl an den Belangen der Verwaltung wie denen der Bürger oder Unternehmen orientiert. Charakteristisch sind vielfach, aber nicht überall, eine präzise geregelte Arbeitsteilung, die auf Spezialisierung beruht, eine genau definierte Vorgehensweise für die Aufgabenerfüllung und eine starke Hierarchisierung der Organisationsstruktur, kombiniert mit einem Regelwerk, das Rechte und Pflichten der Mitglieder vorschreibt. Allerdings sind teilweise auch ausgeprägte Ressortegoismen und eine unzulängliche Koordination untereinander zu beobachten.⁷ Die schnelle Durchdringung der Internettechnologien und anderer Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), sichtbares Kennzeichen des Übergangs zur Informations- und Wissensgesellschaft, sorgt für einen Aufbruch in der öffentlichen Verwaltung. Effizientere Mechanismen zur Information, Kommunikation und Transaktion stellen traditionelle Verwaltungsstrukturen und -verfahren in Frage, falls sich diese als nicht mehr

⁴ Vgl. *Eichhorn* u. a. 1991, S. 603 f.

⁵ Vgl. *IW* 2001, S. 67 ff.

⁶ Für die öffentliche Verwaltung in Deutschland gelten durch die Haushaltsordnungen bei der Haushaltsaufstellung und -durchführung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

⁷ Vgl. *Budäus / Finger* 1999, S. 316 und *Bonin* 1992, S. 7.