

E-Government in Deutschland: Viel Luft nach oben

Der Begriff E-Government ist eine Abkürzung für „Electronic Government“ und lässt sich als elektronisches Regieren und Verwalten übersetzen. Im Rahmen von E-Government werden Behördendienstleistungen und Verwaltungsangelegenheiten digitalisiert und online angeboten. Es ist ein wichtiges Instrument, um die Service-Qualität der öffentlichen Verwaltung zu verbessern und Bürokratie abzubauen.



Angebot und digitale Durchgängigkeit zentraler Dienste für Bürger*

- Steht nicht als digital durchgängiges und flächendeckendes, einheitliches E-Government-Angebot zur Verfügung.
- Steht nicht als digital durchgängiges E-Government-Angebot zur Verfügung.
- Steht als digital durchgängiges E-Government-Angebot zur Verfügung.

Barrieren, die einer intensiveren Nutzung von Online-Diensten in Deutschland im Weg stehen**

Auf die Frage „Welche der im Folgenden aufgeführten Aspekte sind aus Ihrer Sicht zentrale Barrieren, die Personen davon abhalten, Online-Behördendienste zu nutzen?“ antworteten:



* Quelle: Europäische Kommission (2015).

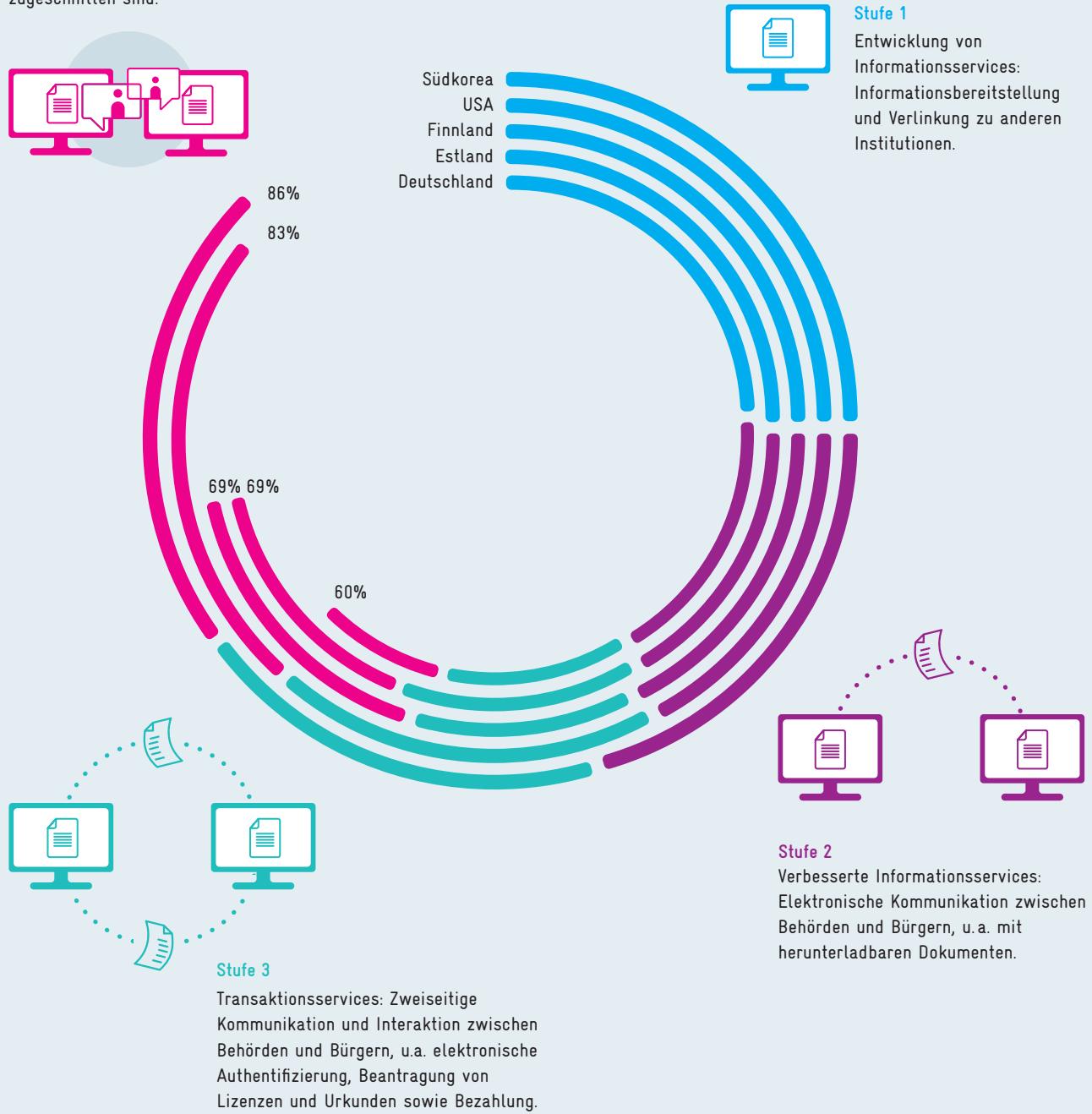
** Vgl. Initiative D21 und IPIMA (2015: 15f.).

Qualitätsstufen des deutschen E-Government-Angebots im internationalen Vergleich

Der E-Government Development Index der Vereinten Nationen misst den Entwicklungsstand der E-Government-Angebote aller Mitgliedsstaaten auf der Grundlage eines vierstufigen Rasters. Deutschland liegt im Vergleich zu anderen Industriestaaten deutlich zurück. Die Prozentzahlen geben das Gesamtergebnis des jeweiligen Landes an.

Stufe 4

Verknüpfte Services: Interaktive Anwendungen für Bürgerbefragungen und Diskussionsforen sowie Dienste, die auf bestimmte Gruppen und Individuen zugeschnitten sind.



B 4 E-Government in Deutschland: Viel Luft nach oben

B 4-1 Das Potenzial von E-Government für Service und Innovation

Neue und bessere Dienstleistungen durch E-Government

E-Government (Electronic Government) steht für die Abwicklung von Regierungs- und Verwaltungsprozessen mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien.²⁹⁰ Im Rahmen von E-Government werden Behördendienstleistungen und Verwaltungsangelegenheiten digitalisiert und online angeboten. Beispiele für Dienstleistungen des E-Governments in Deutschland

und Südkorea werden in Box B 4-1 beschrieben. Südkorea wird in diesem Kapitel als Vergleichsland herangezogen, weil es über ein besonders gut entwickeltes E-Government verfügt.

E-Government stellt eine Innovation im öffentlichen Sektor dar. Konsequent umgesetzt, eröffnet es ein bedeutendes Wertschöpfungspotenzial. E-Government ermöglicht die ortsungebundene Bereitstellung von Behördendienstleistungen in hoher Qualität rund um die Uhr und an jedem Ort. Insbesondere Dienstleistungen und Verwaltungsangelegenheiten, die intensiven Kontakt mit zum Teil mehreren Behörden verlangen, können zentral über eine einzige Internet-

Box B 4-1

Beispiele für Dienstleistungen des E-Governments in Deutschland und Südkorea

Deutschland

VEMAGS (Verfahrensmanagement für Großraum- und Schwertransporte) ist das bundeseinheitliche Produkt zur Online-Abwicklung des Antrags- und Genehmigungsverfahrens für Großraum- und Schwertransporte aller 16 Bundesländer und des Bundes. VEMAGS ist ein E-Government-Produkt unter Federführung des Bundeslandes Hessen. Mit ihm wurde ein Verfahren von hoher Wirtschaftlichkeit geschaffen. Wichtigstes Kennzeichen ist dabei die Eingabe der Daten durch die Antragsteller und verwaltungsseitig die Bearbeitung des kompletten Antrags- und Genehmigungsverfahrens über das Internet. Am Ende des Prozesses steht ein digitaler Geneh-

migungsbescheid, den auch die Polizei als Kontrollbehörde 24 Stunden am Tag einsehen kann, was zu erheblicher Vereinfachung bei nächtlichen Kontrollen und weniger Stilllegungen von Transporten geführt hat. Dies nutzt der Verkehrssicherheit und der Wirtschaft. Im Jahr 2013 wurden rund 90 Prozent aller Verfahren für Großraum- und Schwertransporte über VEMAGS verarbeitet.²⁹¹

Südkorea

KONEPS (Korea ON-line E-Procurement System) ist das zentrale Portal für das gesamte öffentliche Beschaffungswesen. Der gesamte Beschaffungsprozess wie beispielsweise Anbieterregistrierung, Abgabe von Angeboten, Vertragsvergabe, Überwachung und

Zahlung wird elektronisch über KONEPS abgewickelt. Nach einer einmaligen Registrierung können alle öffentlichen Organisationen an den Verfahren teilnehmen.

Mit der Einführung von KONEPS hat Südkorea einen der größten E-Commerce-Märkte der Welt geschaffen, an dem rund 47.000 öffentliche Institutionen und 268.000 Anbieter mit einem Gesamttransaktionsvolumen von ca. 53 Milliarden Euro (im Jahr 2013) beteiligt sind. Fünf Länder (Costa Rica, Kamerun, Mongolei, Tunesien und Vietnam) haben mittlerweile ein auf KONEPS basierendes elektronisches Beschaffungssystem eingeführt. KONEPS gilt weltweit als Musterbeispiel für eine Innovation im öffentlichen Sektor.²⁹²

seite angeboten und abgewickelt werden: So sind beispielsweise bei Geburt eines Kindes bis zu 15 administrative Leistungen in unterschiedlichen Behörden nötig, welche sich grundsätzlich für eine zentrale Online-Abwicklung eignen.²⁹³ Behördengänge werden überflüssig, was zu erheblichen Zeiter sparnissen bei Bürgern, Unternehmen und Behörden führen kann.²⁹⁴ Die mittels E-Government entlasteten Behörden können frei werdende Kapazitäten für die Verbesserung und Ausweitung ihrer Dienstleistungen nutzen, was wiederum Bürgern und Unternehmen zugutekommt. Ein gut ausgebautes E-Government erhöht die Attraktivität eines Landes für Unternehmen und gilt mittlerweile als nicht zu vernachlässigender internationaler Wettbewerbsvorteil.²⁹⁵

Mit Hilfe von E-Government lassen sich Infrastrukturmängel in peripheren, strukturschwachen Regionen ausgleichen, da Informationen und Dienstleistungen ortsungebunden genutzt werden können. Davon profitieren insbesondere Personen, die in ihrer Mobilität eingeschränkt sind.

E-Government ermöglicht eine verbesserte Partizipation der Bürger an politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen durch direkten Informationsaustausch. Dieser umfasst das Einreichen und Weiterverarbeiten von Vorschlägen, Beschwerden und Petitionen ebenso wie themenbezogene Online-Diskussionen, Meinungsumfragen und die Nutzung neuartiger Behördendienstleistungen wie z.B. öffentliche Anhörungen in Echtzeit.²⁹⁶

Darüber hinaus kann E-Government die Transparenz von administrativen Prozessen stark erhöhen. Bürger und Unternehmen erhalten z.B. die Möglichkeit, den Bearbeitungsstand ihres Anliegens über das Internet nachzuverfolgen. Ebenso besteht die Möglichkeit, die Verwendung und Weiterleitung von Bürgerdaten vollständig zu dokumentieren und für den Bürger transparent zu machen.

Der umfassende Einsatz von E-Government schafft eine hohe Nachfrage nach IT-Lösungen und kann somit als Innovationstreiber für die IT- und Internetwirtschaft genutzt werden. Nach aktuellen Schätzungen des Fraunhofer-Instituts für Offene Kommunikationssysteme würde der Aufbau eines leistungsfähigen E-Governments in Deutschland ein Investitionsvolumen von rund 1,7 Milliarden Euro für Entwicklung und anschließenden fünfjährigen Betrieb bedeuten.²⁹⁷

Mit der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung entstehen große, digital nutzbare Datenmengen. Diese Datenbestände können – nach Anonymisierung oder Pseudonymisierung – als Open Government Data (offene Verwaltungsdaten) auf Online-Portalen bereitgestellt und von Unternehmen für die Entwicklung neuer Dienstleistungen und innovativer Geschäftsmodelle genutzt werden (vgl. Box B 4-2). Dadurch entstehen neue Märkte und Arbeitsplätze.²⁹⁸ Darüber hinaus stellt Open Government Data eine wichtige Datenquelle für die wissenschaftliche Forschung dar.²⁹⁹

Box B 4-2

Geschäftsmodelle auf der Grundlage von Open Government Data³⁰⁰

Das US-amerikanische Unternehmen The Climate Corporation (www.climate.com) nutzt Open Data für Wettervorhersagen oder Ertragsprognosen – Informationen, die Landwirte nutzen können, um zu entscheiden, wo und wann sie Feldfrüchte anbauen.

Propeller Health (www.propellerhealth.com) nutzt den Zugang zu Daten des US Center for Disease Control and Prevention (CDC). Das US-amerikanische Unternehmen hat einen GPS-gestützten Peilsender entwickelt, der die Inhalator-Nutzung von Astmatikern überwacht. Indem Benutzerdaten mit den Daten des CDC bezüglich umweltbedingter Auslöser für Asthma (beispielweise Pollenflug im Nordosten der USA oder Vulkannebel auf Hawaii) abgeglichen werden, hilft Propeller Health Ärzten, personalisierte Behandlungspläne und Präventionsmöglichkeiten vor Ort zu entwickeln.

Die britische Website findthebest.com hat Open Data genutzt, um eine App (UK Car Fuel Economy and Emission) zu entwickeln, die Autokäufern hilft, Autos auszuwählen, deren Eigenschaften zum eigenen Fahrverhalten passen.

Die gemeinsam mit Notärzten in den USA entwickelte App iTriage (www.itriagehealth.com) hilft Patienten, ihre Krankheitssymptome zu verstehen, nahegelegene Gesundheitseinrichtungen oder Ärzte zu finden und mit ihnen Termine zu vereinbaren. Seit Gründung von iTriage im Jahr 2008 wurde die App mehr als 15 Millionen Mal heruntergeladen.

B 4-2 Deutschlands E-Government im internationalen Vergleich

Ambitionierte Ziele der deutschen Politik

Verschiedene Studien zeigen, dass Deutschlands E-Government im internationalen Vergleich deutlich zurückliegt und damit wichtige öffentliche und private Innovations- und Wertschöpfungspotenziale brachliegen lässt.³⁰¹

In ihrer nationalen E-Government-Strategie von 2010 formulierten Bund, Länder und Kommunen den Anspruch, das deutsche E-Government bis zum Jahr 2015 zum internationalen Maßstab für effektive und effiziente Verwaltung zu machen.³⁰² Daher erscheint es angemessen, für die Einordnung der Leistungsfähigkeit des E-Governments in Deutschland vier OECD-Länder als Vergleichsmaßstab heranzuziehen, die in globalen Studien wie z. B. dem E-Government Survey der Vereinten Nationen regelmäßig besonders gut abschneiden: Estland, Finnland, Südkorea und die USA. Auf Grundlage einer vergleichenden Analyse anhand zentraler Kriterien wie Angebot, Nutzerfreundlichkeit und Nutzungsintensität werden abschließend Handlungsempfehlungen zur Stärkung von E-Government in Deutschland formuliert.

E-Government-Angebote in Deutschland lückenhaft

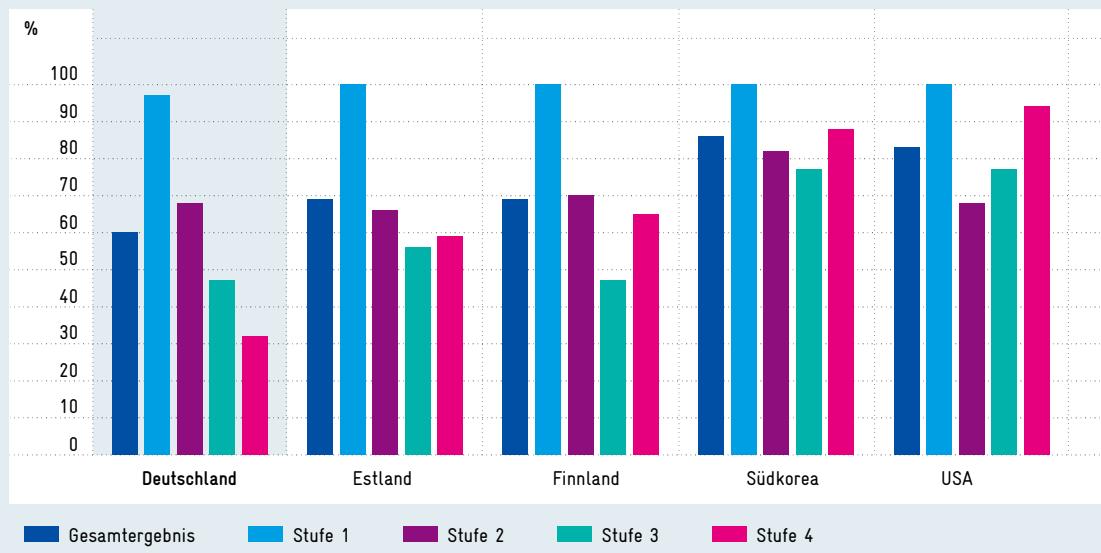
Im E-Government Development Index³⁰³ der Vereinten Nationen (United Nations, UN) wird der Entwicklungsstand der E-Government-Angebote aller UN-Mitgliedsstaaten auf der Grundlage eines vierstufigen Rasters analysiert.³⁰⁴ Die erste und zweite Stufe umfassen eindirektionale Interaktionsformen wie die Informationsbereitstellung durch Behörden oder die Verlinkung auf Webseiten anderer Institutionen (Stufe 1) sowie die einseitige elektronische Kommunikation u.a. mit herunterladbaren Dokumenten (Stufe 2).³⁰⁵ Angebote der Stufe 3 umfassen die Möglichkeit der wechselseitigen Kommunikation und Interaktion – z.B. die Beantragung und Ausstellung von Lizzenzen und Urkunden. Ab Stufe 3 sind die Anforderungen für digitale Durchgängigkeit erfüllt, also die Abwicklung eines Vorgangs ohne Wechsel des informationstragenden Mediums. Angebote der Stufe 4 sind als vollständig verknüpfte Dienste definiert, die einen barrierefreien Austausch von Informationen, Wissen und Daten zwischen Behörden und Bürgern bzw. Unternehmen ermöglichen.³⁰⁶

Der E-Government Development Index zeigt, dass in Südkorea, Estland und den USA mehr behörden-

Abb B 4-3

Download
Daten

Qualitätsstufen des deutschen E-Government-Angebots im internationalen Vergleich 2014³⁰⁷



Quelle: United Nations (2014).

bezogene Dienstleistungen online verfügbar sind als in Deutschland. Darüber hinaus kann der größte Teil der in diesen Ländern angebotenen Dienste digital durchgängig durchgeführt werden.

Abbildung B 4-3 zeigt, dass in allen Ländern, einschließlich Deutschland, die Entwicklungsstufe 1 weitgehend ausgebaut ist. Auch bei E-Government-Angeboten der Stufe 2 liegt Deutschland auf einem ähnlich hohen Niveau wie Estland, Finnland und die USA. Lediglich Südkorea weist hier einen höheren Wert auf.

Deutliche Rückstände werden für Deutschland ab der Stufe 3 offensichtlich. Während die E-Government-Angebote in Estland, Südkorea und den USA weitgehende Möglichkeiten für eine zweiseitige Kommunikation und Interaktion zwischen Bürgern und öffentlichen Institutionen bieten, ist dies in Deutschland nur eingeschränkt möglich.

Mit Abstand am schlechtesten schneidet Deutschland bei E-Government-Angeboten der Stufe 4 ab. Die von Estland, Finnland, Südkorea und den USA erreichten Werte liegen deutlich über dem deutschen Niveau.³⁰⁸

Der Entwicklungsstand des deutschen E-Government-Angebots muss nach Zielgruppen differenziert werden. Eine Vergleichsanalyse der EU-Mitgliedsstaaten zeigt, dass zentrale Dienste für Unternehmen (vgl. Tabelle B 4-4) bereits überwiegend digital durchgängig angeboten werden, während dies bei den zentralen Diensten für Bürger (vgl. Tabelle B 4-5) nicht der Fall ist. Lediglich drei von 16 erfassten Bürger-Diensten – Steuererklärung, Arbeitssuche durch das Arbeitsamt sowie die Übernahme medizinischer Behandlungskosten – sind in Deutschland digital durchgängig verfügbar, während sieben Dienste (z. B. Ummeldung des Wohnsitzes oder An- und Abmeldung des Autos) nicht flächendeckend über das Internet wahrgenommen werden können. Deutschland liegt bei den E-Government-Angeboten für Bürger weit abgeschlagen hinter Estland und Finnland.³⁰⁹

Nutzerfreundlichkeit von E-Government-Angeboten gering

Das E-Government-Angebot für Bürger in Deutschland ist lückenhaft und weitgehend nicht digital durchgängig. Erschwerend kommt hinzu, dass das vorhandene Angebot wenig nutzerfreundlich gestaltet ist. Ein nutzerfreundliches E-Government-Angebot zeichnet sich – neben digitaler Durchgängigkeit –

durch Bekanntheit der online verfügbaren Dienste, Übersichtlichkeit, einfache Bedienbarkeit sowie Transparenz aus.³¹⁰ Idealerweise werden die elektronischen Informationen und Dienstleistungen gebündelt an einem Ort aus einer Hand angeboten (One-Stop-Shop).³¹¹

Laut E-Government Monitor³¹² stellt mangelnde Bekanntheit vieler Online-Angebote die Hauptbarriere für die Nutzung von E-Government dar. Fehlende einfache Handhabung, unzureichende Hilfestellung durch die Behörden, mangelnde digitale Durchgängigkeit sowie undurchschaubare Strukturen werden als weitere Barrieren benannt, die einer Nutzung von Online-Behördendiensten im Weg stehen.

Die Ergebnisse des E-Government Benchmark Reports 2014³¹³ der EU-Kommission bestätigen diese Befunde und zeigen, dass die Nutzbarkeit von E-Government-Webseiten in Deutschland deutlich schlechter bewertet wird als etwa in Finnland oder Estland.

In Estland, Finnland, Südkorea und den USA existieren bereits Bürgerservice-Portale, auf denen alle Online-Dienste einheitlich und übersichtlich im One-Stop-Shop angeboten werden.³¹⁴ Auf dem zentralen deutschen E-Government-Portal hingegen werden vorrangig Informationen zu Stellenangeboten im öffentlichen Dienst und Ausschreibungen der öffentlichen Hand angeboten.³¹⁵ Die für Bürger und Unternehmen zentralen Dienstleistungen werden nicht aufgeführt.³¹⁶ Für diese Dienstleistungen müssen nach wie vor die jeweiligen Internetseiten der zuständigen Behörden aufgesucht werden.

Verbesserungswürdig ist auch die Transparenz des deutschen E-Government-Angebots. Grundsätzlich bietet E-Government der öffentlichen Verwaltung die technische Möglichkeit, eigene Zuständigkeiten, Bearbeitungsprozesse sowie Verwendung und Weiterleitung von Daten gegenüber dem Nutzer offenzulegen. Die öffentliche Verwaltung macht davon allerdings bislang wenig Gebrauch. Es ist daher nicht verwunderlich, dass die Transparenz des E-Government-Angebots in Deutschland deutlich schlechter beurteilt wird als in den Vergleichsländern Estland und Finnland.³¹⁷

Das gute Abschneiden Estlands in Sachen Transparenz erklärt sich u. a. dadurch, dass das estnische, zentral koordinierte E-Government-System auf dem Grundsatz aufbaut, dass die Daten dem Bürger gehören. Über das estnische Service-Portal eesti.ee

Tab B 4-4
Download
Daten

Digitale Durchgängigkeit zentraler Dienste für Bürger³¹⁸

	Deutschland	Estland	Finnland
Steuererklärung (Einreichen und Bearbeitungsstand abfragen)	●	●	●
Arbeitssuche über Internetseite des Arbeitsamts	●	●	●
Sozialleistungen:			
- Arbeitslosengeld	■	■	■
- Kindergeld	■	■	■
- Medizinische Behandlungskosten	●*	●	●
- Studienkredit	■	●	●
Persönliche Dokumente:			
- Pass/Ausweis	■	●	●
- Führerschein	■	■	■
An-/Abmeldung Auto	■	●	●
Baugenehmigungen	■	■	■
Polizeimeldungen (z.B. bei Diebstahl, Einbruch)	■	●	●
Zertifikate/Urkunden: Anfrage und Ausstellung (z.B. Ehe-, Geburtsurkunde)	■	■	●
Einschreibung an Universitäten	■	●	●
Ummeldung des Wohnsitzes	■	●	●
Gesundheitsservices	■	●	■
Öffentliche Bibliotheken (Online-Katalog und -Suche)	■	●	●

* Erstattung von Behandlungskosten muss von gesetzlich Versicherten nicht beantragt werden.

● Steht als digital durchgängiges E-Government-Angebot zur Verfügung.

■ Steht nicht als digital durchgängiges E-Government-Angebot zur Verfügung.

■ Steht nicht als digital durchgängiges und auch nicht als flächendeckendes, einheitliches E-Government-Angebot zur Verfügung.

Quelle: Europäische Kommission (2015) und Recherche IW Consult. Darstellung in Anlehnung an Bahrke et al. (2016).

Tab B 4-5
Download
Daten

Digitale Durchgängigkeit zentraler Dienste für Unternehmen

	Deutschland	Estland	Finnland
Sozialabgaben für Angestellte	●	●	●
Körperschaftsteuererklärung (Einreichen und Bearbeitungsstand abfragen)	●	●	●
Mehrwertsteuer (Abführen und Bearbeitungsstand abfragen)	●	●	●
Firmenregründung und Registrierung	■	●	■
Datenübermittlung an Statistikämter	●	●	●
Zollerklärung	●	●	●
Umweltrechtliche Genehmigungen (inkl. Berichterstattung)	●	●	■
Öffentliche Auftragsvergabe	●	●	●

● Steht als digital durchgängiges E-Government-Angebot zur Verfügung.

■ Steht nicht als digital durchgängiges E-Government-Angebot zur Verfügung.

■ Steht nicht als digital durchgängiges und auch nicht als flächendeckendes, einheitliches E-Government-Angebot zur Verfügung.

Quelle: Europäische Kommission (2015) und Recherche IW Consult. Darstellung in Anlehnung an Bahrke et al. (2016).

können die Bürger nachverfolgen, welche Behörden aus welchem Anlass auf ihre persönlichen Daten zugegriffen haben.³¹⁹

Mangelnde Nutzerfreundlichkeit von E-Government-Angeboten ist auch aus Sicht der Unternehmen ein Problem. Zwar werden in Deutschland fast alle zentralen Dienste für Unternehmen digital durchgängig angeboten, doch wird die Nutzerfreundlichkeit kritisch beurteilt.³²⁰ Insbesondere die Unübersichtlichkeit und schwierige Auffindbarkeit von Online-Diensten und das Fehlen eines One-Stop-Shops werden beklagt.³²¹ Die Ergebnisse des E-Government Benchmark Reports belegen, dass die Nutzerfreundlichkeit des deutschen E-Government-Angebots für Unternehmen im europäischen Vergleich Defizite aufweist. So wird die Nutzerorientierung von Online-Dienstleistungen, die den regulären Geschäftsbetrieb betreffen, in Deutschland deutlich schlechter beurteilt als in anderen EU-Ländern.³²²

Geringe Nutzerfreundlichkeit erklärt geringe Nutzung

Infolge des lückenhaften Angebots von E-Government-Dienstleistungen und der unzureichenden Nutzerfreundlichkeit wird E-Government in Deutschland weniger genutzt als in anderen Ländern.³²³ Internationale Vergleichsanalysen zeigen eindeutig, dass die Nutzung von Online-Diensten mit dem Umfang des Angebots, der digitalen Durchgängigkeit sowie der Nutzerfreundlichkeit korreliert.³²⁴ Dies legt die Vermutung nahe, dass Online-Dienste auch in Deutschland stärker genutzt würden, wenn das Angebot in quantitativer und qualitativer Hinsicht verbessert würde – vor allem durch ein zentrales E-Government-Portal, das Dienstleistungen übersichtlich strukturiert und digital durchgängig anbietet.

B 4-3 Open Government Data in Deutschland

Deutsches Daten-Portal nicht von allen Bundesländern mitgetragen

Der Begriff Open (Government) Data – oder offene (Regierungs- und Verwaltungs-) Daten – bezeichnet Datenbestände, die zur Weiterverwendung und Weiterverbreitung öffentlich bereitgestellt werden. Ausgeklammert von der öffentlichen Nutzung sind von vornherein datenschutz- und sicherheitsrelevante Daten.³²⁵

Unternehmen, Bürger und zivilgesellschaftliche Akteure können mit den öffentlich zur Verfügung gestellten Daten – beispielsweise Geodaten, Verkehrsinformationen oder öffentliche Statistiken – innovative Geschäftsmodelle entwickeln.³²⁶

Grundlage für die Bereitstellung öffentlicher Daten ist die G8 Open-Data-Charta vom Juni 2013. In dieser Charta verständigen sich Deutschland und die übrigen G8-Staaten auf fünf grundlegende Prinzipien zur Umsetzung von Open Data – insbesondere sollen Verwaltungsdaten künftig standardmäßig offen bereitgestellt werden.³²⁷ Zur Umsetzung der Charta erarbeitete die Bundesregierung einen nationalen Aktionsplan.³²⁸ Dieser skizziert den Aufbau eines Open Data-Portals, über das die von Bund, Ländern und Kommunen gesammelten Daten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Nach fast zweijähriger Erprobungsphase ist „Govdata – Das Datenportal für Deutschland“ Anfang 2015 in den Regelbetrieb gegangen.³²⁹

Govdata wird allerdings seit seiner Gründung kritisiert, weil es nicht den international anerkannten Open Data-Standards entspricht, weshalb auch der ursprünglich vorgesehene Zusatz „Open“ aus dem Namen entfernt werden musste.³³⁰ Darüber hinaus gibt es keine Vorgaben, welche Daten von den Behörden bereitgestellt werden müssen. Jede Behörde entscheidet selbst, welche Datensätze sie veröffentlicht.³³¹ Diese Praxis hat zur Folge, dass auf Govdata vor allem kleinteilige, wenig aktuelle Datensätze angeboten werden, die zum großen Teil nicht maschinenlesbar und damit nur sehr eingeschränkt weiterverwertbar sind.³³² Laut einer im Auftrag des Bundesinnenministeriums erstellten Studie erfüllen lediglich 0,4 Prozent der zur Verfügung gestellten Daten vollständig das Kriterium der Maschinenlesbarkeit.³³³

Grundsätzlich wäre für Deutschland ein zentrales Portal mit möglichst umfassenden öffentlichen Datensätzen von hohem Interesse. Die Attraktivität von Govdata wird jedoch dadurch eingeschränkt, dass sich sechs Bundesländer nicht an dessen Finanzierung beteiligen und daher seit Juni 2015 vom Zugang des Portals ausgeschlossen sind.³³⁴ Der Wert eines solchen Portals ist aber umso größer, je mehr Bundesländer ihre Daten in das zentrale Portal einspeisen, statt eigene Portale aufzubauen. Nur über ein zentrales Portal kann es gelingen, die Übersichtlichkeit der Daten sowie ihre Kompatibilität untereinander sicherzustellen und damit Transaktionskosten und potenzielle Mehrfachinvestitionen zu vermeiden. Eine

zentrale Lösung auf Bundesebene hat folglich große Vorteile gegenüber dezentralen Ansätzen auf Länder- und kommunaler Ebene.

Vorbild bei der Bereitstellung von Open Data könnte Südkorea sein. Dort wurde bereits ein leistungsfähiges zentrales Open Data-Portal aufgebaut (www.data.go.kr). Ein Open Data-Gesetz verpflichtet alle Behörden bzw. Ministerien, ihre Daten für die Öffentlichkeit über dieses Portal bereitzustellen. Zudem gibt es ein Mediationskomitee, das privatwirtschaftliche Unternehmen darin unterstützt, Daten von öffentlichen Institutionen einzufordern.³³⁵

B 4-4 Rahmenbedingungen für E-Government in Deutschland

Koordination verbesserungsbedürftig

Die Bundesregierung hat sich in den vergangenen Jahren wiederholt und nachdrücklich für den Ausbau von E-Government in Deutschland ausgesprochen.³³⁶ Ungeachtet der zahlreichen Strategie-Papiere, internationalen Erklärungen und Gesetzesinitiativen schneidet Deutschlands E-Government im internationalen Vergleich aber immer noch unterdurchschnittlich ab.³³⁷

Das größte Hemmnis beim Aufbau bzw. Ausbau von E-Government sind die föderalen Strukturen in Deutschland. Verwaltungsorganisation in Deutschland ist grundsätzlich Ländersache,³³⁸ allerdings können Bund und Länder auf Grundlage von Artikel 91c des Grundgesetzes im Bereich der Informationstechnik – die auch E-Government umfasst – zusammenarbeiten.³³⁹ Für die Umsetzung von Strategien und Gesetzen zu einem länderübergreifenden E-Government bedarf es daher der Zusammenarbeit von Bund und Ländern.³⁴⁰ Für die Koordination der föderalen Zusammenarbeit wurde 2010 von Bund und Ländern der IT-Planungsrat als politisches Steuerungsgremium im Bereich der Informationstechnik eingerichtet.³⁴¹ Der IT-Planungsrat verfügt allerdings nur über sehr begrenzte Ressourcen und Regelungskompetenzen. Er dient vor allem einem „stetigen Erfahrungsaustausch zwischen Vertretern von Bund, Ländern und Kommunen“.³⁴²

Der Ausbau von E-Government in Deutschland ist am Prinzip der Freiwilligkeit ausgerichtet; auf rechtsverbindliche Vorgaben wurde weitgehend verzichtet.³⁴³ Da die Interessen der föderalen Akteure am Ausbau von E-Government sehr unterschiedlich sind, hat

das Fehlen übergeordneter und rechtsverbindlicher Vorgaben zu einem unübersichtlichen und technisch heterogenen E-Government-Angebot geführt. In der Praxis gibt es nur wenige E-Government-Angebote – wie die elektronische Steuererklärung ELSTER oder das Verkehrsmanagementsystem VEMAGS –, die zentral aufgebaut und gesteuert werden. Insgesamt dominieren dezentral entwickelte Angebote, die vor allem auf kommunaler Ebene Insellösungen darstellen.³⁴⁴

Um die föderale IT-Zusammenarbeit – und damit auch die Kooperation im Bereich E-Government – zu verbessern, hat der IT-Planungsrat die Bund-Länder-Arbeitsgruppe FITKO (Föderale IT-Kooperation) eingesetzt. Die Arbeitsgruppe hat die föderale Zusammenarbeit im Bereich E-Government analysiert und zahlreiche Defizite festgestellt. Um die föderale IT-Kooperation in Zukunft systematischer planen und umsetzen zu können, empfiehlt die Arbeitsgruppe deutliche Veränderungen hinsichtlich der Organisation bestehender Strukturen und eine operative Unterstützung des IT-Planungsrates. Sie schlägt den Aufbau einer selbstständigen, von Bund und Ländern getragenen Organisation vor, die den IT-Planungsrat bei der Wahrnehmung seiner Koordinierungs- und Steuerfunktion unterstützt.³⁴⁵

Handlungsempfehlungen

B 4-5

In ihrer nationalen E-Government-Strategie von 2010 formulieren Bund, Länder und Kommunen den Anspruch, das deutsche E-Government bis zum Jahr 2015 zum internationalen Maßstab für effektive und effiziente Verwaltung zu machen.³⁴⁶ Dieser Anspruch wurde nicht erfüllt. Im Gegenteil: Das deutsche E-Government ist im internationalen Vergleich rückständig.

Der Rückstand spiegelt vor allem ein begrenztes und wenig nutzerfreundliches E-Government-Angebot wider. Digital durchgängige und bundesweit einheitliche E-Government-Angebote sind nach wie vor die Ausnahme. Es gibt in Deutschland weder eine übergeordnete, verbindliche Strategie noch eine zentrale durchsetzungsstarke Koordinationsinstanz, durch welche sich Vorreiternationen im E-Government wie Südkorea oder Estland auszeichnen.

Ganz ähnlich stellt sich die Problematik im Bereich Open Data dar. Daten werden von der Bundesregierung als Rohstoffe des 21. Jahrhunderts bezeichnet.³⁴⁷ Ein offener, gut strukturierter Zugang zu Datenbeständen ist laut Bundesregierung zudem

ein wichtiger Beitrag zur Weiterentwicklung einer Wissensgesellschaft. Somit werden die Innovationspotenziale von staatlicher Seite zwar gesehen,³⁴⁸ ein koordiniertes Vorgehen für den Betrieb eines leistungsfähigen zentralen Daten-Portals fehlt jedoch.

- Die Bundesregierung sollte die Aktivitäten für den Auf- und Ausbau eines zentralen E-Government-Portals sowie eines Open Data-Portals deutlich verstärken. Auf dem E-Government-Portal sollten möglichst viele Angebote von Bund, Ländern und Kommunen gebündelt, nach Anliegen geordnet und im One-Stop-Shop-Verfahren für Bürger und Unternehmen bereitgestellt werden. Hierfür müssen sich Bund, Länder und Kommunen auf einheitliche Schnittstellen für die Digitalisierung einigen.
- Parallel zum E-Government-Portal sollte das bestehende Daten-Portal für Deutschland, Gov-Data, zu einem Open Data-Portal ausgebaut werden, das die Bezeichnung „Open“ verdient. Dafür müssen die dort angebotenen Datensätze nicht nur frei zugänglich, sondern auch maschinenlesbar und weiterverwertbar sein. Ferner muss sichergestellt werden, dass sich sämtliche Bundesländer und Kommunen an dem Projekt beteiligen und ihre Daten für das Portal zur Verfügung stellen.
- Der Ausbau des E-Government-Angebots muss mit einer Verbesserung der Nutzerfreundlichkeit einhergehen. Die Schaffung zentralisierter, einheitlicher und übersichtlicher Strukturen sowie die Einrichtung von Hilfefunktionen, Feedbackfunktionen und präzisen Suchfunktionen sind hierfür unerlässlich. Sowohl für das E-Government-Portal als auch für das Daten-Portal gilt, dass es mit der bloßen Bereitstellung von E-Government-Angeboten und großen Datensätzen nicht getan ist. Beide Projekte können scheitern, wenn es nicht gelingt, nutzerfreundliche Strukturen zu etablieren. Die ausgeprägte Unzufriedenheit der Bürger und Unternehmen mit den aktuellen Angeboten ist alarmierend und stellt eine Hypothek für den gesellschaftlich wünschenswerten Ausbau von E-Government dar.
- Für den Aufbau eines umfassenden, digital durchgängigen E-Government-Angebots bedarf es der Einführung von verpflichtenden Meilensteinen für Bund, Länder und Kommunen. Die Bundesregierung sollte eine zentrale Koordinierungsstelle für E-Government im Kanzleramt schaffen. Diese sollte durch den IT-Planungsrat unterstützt werden, der mit entsprechenden Kom-

petenzen auszustatten ist, um eine konstruktive Zusammenarbeit aller Akteure sicherzustellen.

