

E-Government

B 6-2

Potenziale von E-Government

Der Begriff E-Government (Electronic Government) steht für die Abwicklung von Regierungs- und Verwaltungsprozessen mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechnologien über elektronische Medien. Im Rahmen von E-Government werden Behördendienstleistungen und Verwaltungsangelegenheiten digitalisiert und online angeboten.³⁴⁰

E-Government kann die Qualität und den Umfang staatlicher Leistungen erhöhen und für mehr Transparenz sowie Verlässlichkeit sorgen. Der verstärkte Einsatz von E-Government erhöht zudem die Nachfrage nach IT-Lösungen und kann als Innovationstreiber für die IT- und Internetwirtschaft genutzt werden.³⁴¹

E-Government ist somit auch ein wichtiger Anwendungsbereich für innovationsorientierte öffentliche Beschaffung (vgl. Kapitel B 5-2). Für die Bereitstellung und den Betrieb der technischen Infrastruktur kann auf innovative Produkte und Dienstleistungen zurückgegriffen werden, die es bereits auf dem Markt gibt. Es können aber auch Produkte und Dienstleistungen zum Einsatz kommen, die es auf dem Markt noch nicht gibt und die erst für ihren spezifischen Einsatzzweck entwickelt werden müssen. Von einigen Ländern wird der Ausbau von E-Government daher seit Jahren als Bestandteil einer nachfrageorientierten Innovationspolitik vorangetrieben, so in den Niederlanden und in Südkorea.³⁴²

Qualitätsstufen des deutschen E-Government-Angebots im internationalen Vergleich 2016

Abb B 6-2-1

Download
Daten



Quelle: UN DESA (2016).

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. Dieser Anspruch wurde nicht erfüllt.³⁴³

E-Government im internationalen Vergleich

Deutschland bleibt im E-Government rückständig und lässt damit wichtige Innovations- und Wertschöpfungspotenziale ungenutzt. Der E-Government Development Index³⁴⁴ der Vereinten Nationen zeigt, dass die Qualität behördenbezogener Dienstleistungen in Südkorea, Estland und den USA deutlich weiterentwickelt ist als in Deutschland (vgl. Abbildung B 6-2-1). Der E-Government Development Index gibt den Entwicklungsstand der E-Government-Angebote aller UN-Mitgliedsstaaten auf der Grundlage eines vierstufigen Rasters wieder. 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). Angebote der Stufe 3 umfassen die Möglichkeit der wechselseitigen Kommunikation und Interaktion – z.B. die Beantragung, Ausstellung und Bezahlung von Lizzenzen und Urkunden. Ab Stufe 3 sind die Anforderungen für eine digitale Durchgängigkeit erfüllt, also die Abwicklung eines Vorgangs ohne Wechsel des informationstragenden Mediums. Angebote der Stufe 4 sind als vollständig verknüpfte Dienste definiert, die interaktive Anwendungen für Bürgerbefragungen, Diskussionsforen sowie individualisierte Dienste umfassen.³⁴⁵

Zwar erreicht das deutsche E-Government bei einfachen Interaktionsformen wie der Informationsbereitstellung durch Behörden mittlerweile das Niveau der Vorreiternationen Estland, Finnland, Südkorea oder USA. Bei den qualitativ höherwertigen Angeboten der Stufe 4, die u.a. individualisierte Dienste umfassen, liegt Deutschland jedoch erheblich hinter den Vorreiternationen.³⁴⁶

E-Government-Angebot lückenhaft und wenig nutzerfreundlich

Das E-Government-Angebot in Deutschland ist lückenhaft und oft nicht digital durchgängig. Erschwerend kommt hinzu, dass das vorhandene Angebot

wenig nutzerfreundlich gestaltet ist. Der Aspekt der Nutzerfreundlichkeit wird vom E-Government Development Index nicht erfasst. Ein nutzerfreundliches E-Government-Angebot zeichnet sich – neben digitaler Durchgängigkeit – durch Bekanntheit der online verfügbaren Dienste, Übersichtlichkeit, einfache Bedienbarkeit sowie Transparenz aus. Idealerweise werden die elektronischen Informationen und Dienstleistungen gebündelt an einem Ort aus einer Hand angeboten (One-Stop-Shop). Als Folge eines lückenhaften Angebots und der geringen Nutzerfreundlichkeit wird E-Government in Deutschland von Bürgerinnen und Bürgern weniger intensiv genutzt als in anderen Ländern.³⁴⁷

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. Insbesondere beklagt werden Defizite in der Übersichtlichkeit und in der Auffindbarkeit von Online-Diensten sowie das Fehlen eines One-Stop-Shops.³⁴⁸

Verbesserung der Bund-Länder-Koordination

Der Ausbau von E-Government war in Deutschland bislang am Prinzip der Freiwilligkeit ausgerichtet; auf rechtsverbindliche Vorgaben wurde weitgehend verzichtet. Da die Interessen der föderalen Akteure beim Ausbau von E-Government sehr unterschiedlich sind, hat das Fehlen übergeordneter und rechtsverbindlicher Vorgaben zu einem unübersichtlichen und technisch heterogenen E-Government-Angebot geführt.³⁴⁹ Zwar wurde für die Koordination der föderalen Zusammenarbeit im Jahr 2010 von Bund und Ländern der IT-Planungsrat als politisches Steuerungsgremium im Bereich der Informationstechnik eingerichtet. Jedoch verfügte der IT-Planungsrat lediglich über sehr begrenzte Ressourcen und Regelungskompetenzen.³⁵⁰

Ein wichtiger Schritt zur Überwindung dieser unbefriedigenden Situation erfolgte im Oktober 2016 mit dem Beschluss zur Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern.³⁵¹ Im Kontext dieser Neuordnung erhält der Bund durch eine im Dezember 2016 erfolgte Grundgesetzänderung (Art. 91c Abs. 5 GG – neu –) die Gesetzgebungskompetenz zur Ausgestaltung des Zugangs zu den Verwaltungsdienstleistungen von Bund und Ländern einschließlich der Kommunen. Das parallel zu dieser Grundgesetzän-

derung vom Kabinett verabschiedete Begleitgesetz – das Onlinezugangsverbesserungsgesetz – regelt die weitere Ausgestaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben. Das Gesetz schreibt Bund, Ländern und Kommunen vor, ihre Verwaltungsleistungen binnen fünf Jahren auch online anzubieten und sie über einen Verbund der Verwaltungsportale von Bund und Ländern zugänglich zu machen.³⁵² Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen sollen von einem beliebigen Verwaltungsportal aus auf alle onlinefähigen Verwaltungsleistungen medienbruch- und barrierefrei zugreifen und sie mittels eines einzigen Nutzerkontos in Anspruch nehmen können.³⁵³

Die Expertenkommission begrüßt diese Entwicklung nachdrücklich. Mit diesen Veränderungen besteht nun die Chance, die Qualität des E-Governments in Deutschland in den kommenden Jahren an internationale Standards anzugeleichen. Um dieses Ziel zu erreichen, muss der Bund – wie vom Normenkontrollrat gefordert – seine erweiterten Regelungskompetenzen engagiert nutzen und zügig praktikable Lösungen zum Ausbau von E-Government vorlegen. Dazu gehört auch, das geplante Digitalisierungsbudget mit ausreichenden finanziellen Mitteln auszustatten.³⁵⁴

Open Government Data in Deutschland

Mit der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung entstehen große, digital nutzbare Datenmengen. Bei Berücksichtigung von Datenschutz können solche Daten als Open Government Data (offene Verwaltungsdaten) auf Online-Portalen bereitgestellt und von Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Akteuren für die Entwicklung neuer Dienstleistungen und innovativer Geschäftsmodelle verwendet werden. Offene Verwaltungsdaten stellen darüber hinaus auch eine wichtige Datenquelle für die Wissenschaft dar.³⁵⁵

In Deutschland werden Verwaltungsdaten über zahlreiche Portale auf Landes- und kommunaler Ebene veröffentlicht. Zudem ging Anfang 2015 GovData – das Datenportal für Deutschland nach einer etwa zweijährigen Prototypenphase als nationales Datenportal in den Regelbetrieb. Grundlage für die Bereitstellung von Verwaltungsdaten ist die Open Data Charta der G8 vom Juni 2013. In dieser Charta verständigten sich Deutschland und die übrigen G8-Staaten auf grundlegende Prinzipien zur Umsetzung von Open Data. Insbesondere sollen Verwaltungsdaten standardmäßig offen bereitgestellt werden.³⁵⁶ Allerdings wurde das Prinzip der standardmäßig offenen Daten (open by default) in Deutschland bislang nicht

flächendeckend umgesetzt. Tatsächlich entscheiden in Deutschland die jeweiligen Behörden in der Regel selbst, welche Daten sie in das Datenportal einstellen. Als Folge bleiben Qualität und Quantität der auf GovData eingestellten Daten bisher hinter vergleichbaren Datenportalen in anderen Industriestaaten zurück.³⁵⁷

Mitverursacht wird dieses Defizit auch durch das uneinheitliche Vorgehen der Bundesländer: GovData wird lediglich von zehn der sechzehn Bundesländer unterstützt.³⁵⁸ Die Bundesländer Bayern, Hessen, Niedersachsen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen unterstützen die Initiative nicht und die Daten dieser Länder werden nicht auf GovData veröffentlicht.³⁵⁹

Das defensive und uneinheitliche Vorgehen schränkt den Wert des Datenportals stark ein.³⁶⁰ Um dem Prinzip der offenen Verwaltungsdaten zum Durchbruch zu verhelfen und den bislang nur schleppend verlaufenden Kulturwandel in der Verwaltung zu beschleunigen, hat die Bundesregierung im Dezember 2016 einen Gesetzentwurf zur Umsetzung von Open Data-Grundsätzen vorgelegt.³⁶¹ Der Entwurf setzt damit ein Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag um, wonach die Bundesverwaltung Vorreiter bei der Bereitstellung offener Daten in einheitlichen maschinenlesbaren Formaten und unter freien Lizenzbedingungen sein soll.³⁶² Die Bundesbehörden werden verpflichtet, Daten, die sie im Rahmen der Erfüllung ihres öffentlich-rechtlichen Auftrags erheben, öffentlich zugänglich zu machen – es sei denn, gewichtige Gründe stehen dieser Veröffentlichung entgegen. Zukünftig werden die Behörden also nicht mehr entscheiden, welche Daten sie veröffentlichen, sondern lediglich, welche Daten nicht veröffentlicht werden dürfen. Datenoffenheit würde damit zum Normalfall.³⁶³

Die Verpflichtung zu Open Data soll allerdings nicht auf die Bundesebene beschränkt bleiben. Im Zuge der Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern im Oktober 2016 haben sich die Bundesländer verpflichtet, eigene Open Data-Gesetze auszuarbeiten, soweit noch keine entsprechenden Gesetze bestehen. Um deutschlandweit vergleichbare Standards für den Datenzugang zu realisieren, sollen sich die Länder gemäß Selbstverpflichtung am Gesetzentwurf des Bundes orientieren.³⁶⁴

Einzelne Bundesländer und Kommunen haben bei der Öffnung ihrer Datenbestände bereits Maßstäbe gesetzt. Hamburg hat mit seinem 2012 in Kraft getretenen Transparenzgesetz gezeigt, dass eine standardmäßige Bereitstellung von Verwaltungsdaten innerhalb kurzer Zeit möglich ist, wenn dies gesetzlich

vorgeschrieben wird und gleichzeitig entsprechende Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.³⁶⁵ Rheinland-Pfalz ist dem Hamburger Beispiel im Jahr 2015 gefolgt.³⁶⁶ Auch Städte wie z.B. Bonn, Karlsruhe, Moers und Ulm haben bereits vor einigen Jahren begonnen, ihre Daten zu veröffentlichen.

Die Expertenkommission sieht in einer solchen Veränderung des Standardvorgehens (von Geheimhaltung zu Veröffentlichung) eine wichtige Weichenstellung zugunsten einer intensiveren Nutzung öffentlicher Daten und zu einer Verbesserung der Dienstleistungen der öffentlichen Hand.³⁶⁷