



KOMPETENZZENTRUM ÖFFENTLICHE INFORMATIONSTECHNOLOGIE

E-GOVERNMENT IN DEUTSCHLAND: VOM ABSTIEG ZUM AUFSTIEG

Jens Fromm, Christian Welzel, Lutz Nentwig, Mike Weber



DANKSAGUNG

Die Autoren danken allen Expertinnen und Experten für die wertvollen, teils konträren, stets zielführenden Beiträge und Diskussionen. Dieses Gutachten gibt ausschließlich die Meinung der Autoren wieder.

IMPRESSUM

Autoren:

Jens Fromm, Christian Welzel, Lutz Nentwig, Mike Weber

Gestaltung:

Reiko Kammer

Herausgeber:

Kompetenzzentrum Öffentliche IT
Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS
Kaiserin-Augusta-Allee 31, 10589 Berlin
Telefon: +49-30-3463-7173
Telefax: +49-30-3463-99-7173
info@oeffentliche-it.de
www.oeffentliche-it.de
www.fokus.fraunhofer.de

Nationaler Normenkontrollrat (Auftraggeber)

Willy-Brandt-Str. 1, 10557 Berlin
Telefon: +49-30-18-400-1318
nkr@bk.bund.de
www.normenkontrollrat.bund.de

1. Auflage November 2015

Bibliographische Angabe:

Jens Fromm, Christian Welzel, Lutz Nentwig und Mike Weber, 2015:
E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg. ÖFIT-Whitepaper
auf der Grundlage des Gutachtens »Bürokratieabbau durch Digitalisierung:
Kosten und Nutzen von E-Government für Bürger und Verwaltung«
im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrat. Berlin: Kompetenzzentrum
Öffentliche IT und Nationaler Normenkontrollrat.

Nationaler Normenkontrollrat

Der Nationale Normenkontrollrat ist ein beim Bundeskanzleramt eingerichtetes unabhängiges Beratungs- und Kontrollgremium der Bundesregierung. Der Nationale Normenkontrollrat sorgt dafür, dass bei gesetzlichen Regelungen die Folgekosten für Bürger, Unternehmen und Verwaltung deutlich und nachvollziehbar ausgewiesen werden. Diese Transparenz soll Entscheidungsträgern in Regierung und Parlament helfen, sich die Konsequenzen bewusst zu machen, bevor sie entscheiden. Ziel ist es, dass unnötige Bürokratie und gesetzliche Folgekosten begrenzt und abgebaut werden. Weitere Informationen finden Sie unter www.normenkontrollrat.bund.de.

VORWORT

In seiner täglichen Arbeit stellt der Normenkontrollrat immer wieder fest, dass E-Government große Chancen bietet, rechtliche Vorgaben mit geringeren Kosten und öffentliche Aufgaben für Bürger und Wirtschaft schneller und effizienter umzusetzen. Auch wenn der Einsatz von Informationstechnologien mit größeren Anfangsinvestitionen verbunden sein kann, stehen dem – so die oft wiederholte Annahme – mittel- bis langfristig große Einsparpotenziale gegenüber. Trotz des Vereinfachungs-, Beschleunigungs- und Entlastungspotenzials, das von E-Government ausgeht, ist dessen Entwicklung und Nutzung in Deutschland verbesserungswürdig.

Mit vorliegendem Gutachten soll – fokussiert auf den Adressatenkreis der Bürgerinnen und Bürger – der Frage nachgegangen werden: Wie sieht die E-Government-Praxis derzeit in Deutschland aus? Was sind die wesentlichen Herausforderungen der Nutzer und der Anbieter von E-Government-Lösungen? Wie müssten E-Government-Angebote ausgestaltet sein, um die vermuteten Entlastungspotenziale besser auszuschöpfen? Wie lassen sich die Kosten für Entwicklung und Betrieb von E-Government senken?

Das Ergebnis der Untersuchung ist einerseits ernüchternd, bestätigt es doch, wie wenig durchgehende Onlineverfahren mit echtem Mehrwert für Anbieter und Nutzer bisher in der Fläche Deutschlands verbreitet sind und wie gering der Kooperationsgrad zur Nutzung gemeinsamer Lösungen ist. Andererseits machen die Ergebnisse auch Mut, sich noch stärker für den Ausbau eines leistungsfähigen E-Governments einzusetzen – eines E-Governments das konsequent nutzerorientiert, vollständig digitalisiert und durch eine effiziente Arbeitsteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam organisiert wird. Denn die Digitalisierung der TOP-60-Verwaltungsprozesse birgt ein durchschnittliches Einsparpotenzial von 34 % der derzeitigen Bürokratieaufwände. Zugleich liegen die notwendigen Investitions- und Betriebskosten für ein leistungsfähigeres, kooperatives E-Government bei schätzungsweise 1,7 Milliarden Euro – eine Summe, die angesichts von derzeit deutschlandweit 13 Milliarden Euro jährlichen IT-Kosten ohne weiteres aus den laufenden Budgets finanziert werden könnte.

E-Government kommt in Deutschland viel zu langsam voran. Viel Gutes – oft Gleiches – wird an vielen Stellen erdacht und mit großem finanziellem Aufwand umgesetzt. Die notwendige Zusammenführung von Ideen und Ressourcen – über Ressortgrenzen und Verwaltungsebenen hinweg – ist bisher nicht erkennbar. Zu welchen – durchaus existentiellen – Problemen das führen kann, zeigt die aktuelle Flüchtlingskrise. Unterschiedliche Systeme und fehlende Schnittstellen führen zu Doppel- und Mehrfacharbeiten bei der Registrierung der Flüchtlinge, bei der Verteilung und Antragsbearbeitung – aktuelle und genaue Angaben zu Anzahl, Herkunft etc. sind nicht möglich. Die in Deutschland schon immer bestehenden strukturellen Defizite bei der föderalen Abstimmung in Sachen IT münden durch die hohen Fallzahlen der aktuellen Krise in einem Kollabieren des Systems, das die staatliche Handlungsfähigkeit massiv in Frage stellt.

Angesichts der generellen Herausforderungen und wachstenden Beispiele einerseits und den großen Chancen eines leistungsfähigeren E-Governments andererseits, brauchen wir den deutlichen politischen Willen, um zu einer anderen, einer effizienteren Arbeitsteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu gelangen. Ein wirklicher Strukturwandel kann nur mit effektiven Entscheidungs- und Steuerungsstrukturen gelingen, mit denen über die verschiedenen Ebenen hinweg optimale E-Government-Services für Bürger und Wirtschaft gemeinsam entwickelt und betrieben werden. Das vorliegende Gutachten zeigt auf, an welchen Stellen angesetzt werden muss, um zu spürbaren Veränderungen zu gelangen. Ein weiter so kann es nicht mehr geben, will Deutschland in den kommenden Jahren nicht mehr zu den Nachzüglern sondern zu den E-Government-Vorreitern in Europa gehören.



Dr. Johannes Ludewig
Vorsitzender des Nationalen Normenkontrollrates

DAS KOMPETENZZENTRUM ÖFFENTLICHE IT ERFORSCHT
 PRAXISRELEVANTE KONZEPTE UND ENTWICKELT
 ANWENDUNGEN FÜR DIE BEREICHSÜBERGREIFENDE
 ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN ÖFFENTLICHER VERWALTUNG,
 ZIVILGESELLSCHAFT UND WIRTSCHAFT.

INHALTSVERZEICHNIS

	Vorwort von Dr. Johannes Ludewig	3
1.	Thesen	5
2.	E-Government in Deutschland	7
2.1	E-Government als komplexe Herausforderung	7
2.2	Bestandsaufnahme zum E-Government-Angebot	8
2.3	Detailbetrachtung	13
3.	Wirksames E-Government	16
4.	E-Government in Euro und Cent	19
4.1	Analyse von fünf Fachverfahren	19
4.2	Kostenquellen	20
4.3	Einsparpotenziale und Wohlfahrtseffekt	21
5.	E-Government im Teufelskreis	22
6.	Handlungsempfehlungen	24

Dieses Whitepaper basiert auf den Ergebnissen eines umfassenden Gutachtens für den Nationalen Normenkontrollrat. Eine Dokumentation zu den im Rahmen des Gutachtens »Bürokratieabbau durch Digitalisierung: Kosten und Nutzen von E-Government für Bürger und Verwaltung« durchgeführten Arbeiten stellt die Ergebnisse ausführlich dar.

Diese Dokumentation steht als Download bereit unter:

www.oeffentliche-it.de/publikationen
www.normenkontrollrat.bund.de

1. THESEN

1. E-Government in Deutschland gibt es nicht.

Die Bestandsaufnahme zum E-Government in Deutschland bietet ein ernüchterndes Bild. Zwar kommt innerhalb der Verwaltung diverse IT-Unterstützung zum Einsatz, doch Bürgerinnen und Bürgern bleibt der Weg zum Amt in der Regel nicht erspart. Bislang sind in der Fläche fast nur Informationsangebote vorhanden. E-Government als medienbruchfreies, vollständig digitales Transaktions- und Interaktionsangebot zur ganzheitlichen Abwicklung von Verwaltungsverfahren gibt es de facto nicht: Die Hälfte der untersuchten Kommunen stellt jeweils nicht mehr als zwei Online-Dienste zur Verfügung.

2. E-Government dreht sich im Teufelskreis.

Geringes Angebot, ungenügende Benutzerfreundlichkeit und fehlende Mehrwerte der elektronischen Verwaltungsverfahren führen dazu, dass bestehende Angebote durch Bürgerinnen und Bürger kaum genutzt werden. Seit einigen Jahren ist sogar eine Tendenz zur rückläufigen Inanspruchnahme auszumachen. Fehlende Nutzerzahlen wiederum führen dazu, dass erhoffte Effizienzgewinne ausbleiben und E-Government für die Verwaltung nicht zu Entlastungen führt, sondern zum zusätzlichen Kostenfaktor wird. Diese wirtschaftlichen Risiken, gepaart mit rechtlichen Unsicherheiten und organisatorischen Herausforderungen, führen für jede einzelne Verwaltung zu einer schwierigen Anreizstruktur, die einer umfassenden Verbesserung bestehender und dem Aufbau neuer Angebote entgegensteht.

3. Der Bürger will mit der Verwaltung nichts zu tun haben.

Anträge, Formulare oder Meldepflichten werden häufig als notwendiges Übel wahrgenommen. Damit Bürgerinnen und Bürger E-Government-Angebote nutzen, erwarten sie im Gegenzug konkrete Mehrwerte gegenüber analogen Verfahren, wie eine deutliche Reduzierung des Aufwands zur Abwicklung des Behördenkontakts und ein besonderes Maß an Nutzerfreundlichkeit. Die Anforderungen an digitale Verwaltungsleistungen sind somit tendenziell herausfordernder als bei digitalen Angeboten der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft. Die elektronischen Angebote der Verwaltung müssen deshalb besonders einfach, verständlich, nützlich und vertrauensfördernd sein.

4. Der Bürger sollte mit der Verwaltung nichts zu tun haben.

Aktuell sind die Bürgerinnen und Bürger häufig noch der Packesel für Daten und Nachweise zwischen Behörden. Eine Optimierung des Serviceangebots liegt aber auch im eigenen Inter-

esse der Verwaltung. Gute Online-Angebote entlasten die Behörden, da sie im besten Fall eine weitgehende Automatisierung einfacher Massenverfahren ermöglichen. Die Verwaltungsmitarbeiter können sich auf beratungsintensive Fälle konzentrieren und haben mehr Zeit für den persönlichen Kontakt.

5. Wirksames E-Government spart ein Drittel des derzeitigen Aufwandes.

Konsequente Digitalisierung der Verwaltungsprozesse kombiniert mit einer Konsolidierung der eingesetzten E-Government-Komponenten birgt Effizienzpotenziale in Milliardenhöhe. Die Hochrechnung möglicher Entlastungspotenziale zeigt: Es können 34 % der derzeitigen Aufwände von Nutzern und Verwaltung eingespart werden.

6. Das Geld ist da – auf den richtigen Mitteleinsatz kommt es an.

13 Milliarden Euro gibt die öffentliche Verwaltung jährlich für IT aus – vom Arbeitsplatz-PC über das Gehalt des Administrators bis hin zum Bürgerserviceportal. Wirksames E-Government durch Optimierung der TOP-60-Verwaltungsleistungen erfordert im Idealfall initiale Investitionskosten von mindestens 1,7 Milliarden Euro für Entwicklung und anschließenden fünfjährigen Betrieb. Bei konsequenter Umsetzung fallen die zusätzlichen Investitionen für wirksames E-Government also bescheiden aus; sowohl in Relation zu den möglichen Einsparpotenzialen, als auch zu den gegenwärtigen Ausgaben. Mittelfristig ist genug Geld im System – auf den richtigen Mitteleinsatz kommt es an.

7. Es gibt genug Leuchttürme – aber kein stabiles Fundament.

Isolierte Leuchtturmprojekte haben bisher nicht dazu geführt, die eigentlichen Probleme beim Aufbau wirksamen E-Governments zu lösen. Stattdessen begünstigen Einzelprojekte die Herausbildung inkompatibler, wenig skalierbarer Insellösungen. Sie tragen im Zweifel eher zu einer zerklüfteten und heterogenen E-Government-Landschaft bei, als zur Schaffung eines stabilen Fundaments für ein wirksames E-Government in der Fläche.

8. E-Government scheitert bei schwacher Governance.

Wirksames E-Government fasst IT-Komponenten über Zuständigkeitsgrenzen föderaler Ebenen und Ressorts zusammen. Ohne eine starke Governance, die unter klaren Regeln eine politische, organisatorische Zusammenarbeit erlaubt, kann die Etablierung solcher übergreifender Komponenten nicht gelingen.



RATHAUS MITTE

2. E-GOVERNMENT IN DEUTSCHLAND

Ein umfassender Überblick über die E-Government-Angebote in Deutschland ist Voraussetzung für eine sachgerechte Analyse. Ein solcher Überblick lässt sich mitunter nicht einmal für eine Verwaltungsebene finden. Die Website www.bund.de beispielsweise listet derzeit 105 Online-Angebote auf, von denen etwa ein Viertel mit veralteten Beschreibungen oder veralteten Links versehen ist. Ähnlich verhält es sich bei der E-Government-Landkarte¹ des IT-Planungsrats, die einen Überblick über E-Government-Projekte in Deutschland geben soll. Unter den aktuell 376 Einträgen finden sich ebenfalls nicht gepflegte Links² und bereits wieder eingestellte Projekte.³

Um einen Überblick über die Realität des E-Governments in Deutschland zu bekommen, kann die Auswertung vorliegender Übersichten und Studien daher nur ein erster Schritt sein (vgl. Kapitel 2.1). Erst durch eine eigene Erhebung der Online-Angebote von Kommunen sowie der flankierenden Angebote von Landesportalen ergibt sich ein zusammenhängendes Bild, wie E-Government aktuell bei den Bürgerinnen und Bürgern ankommt. Auch Hinweise auf die Umsetzung verwaltungsseitiger Anforderungen lassen sich durch die Analyse der Web-Angebote aufdecken (vgl. Kapitel 2.2). Wenngleich es einzelne Beispiele gelungener und erfolgreicher E-Government-Angebote gibt, so zeigt die Zusammenstellung der Informationen doch ein eindeutiges und ernüchterndes Bild (vgl. Kapitel 2.3).

2.1 E-GOVERNMENT ALS KOMPLEXE HERAUSFORDERUNG

Auf verschiedenen föderalen Ebenen wird bei unterschiedlichen Zuständigkeiten eine große Vielfalt heterogener Dienstleistungen angeboten. Der Leistungskatalog der öffentlichen Verwaltung LeiKa⁴ umfasst derzeit mehr als 4.400 Einträge. Die größte Bedeutung im Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern kommt den etwa 11.000 Städten, Gemeinden und Landkreisen in Deutschland zu. Sie bieten einen Großteil der Verwaltungsleistungen an und sind in der Regel die erste Anlaufstelle der Bürgerinnen und Bürger für Verwaltungsangelegenheiten. Zahlen aus Rheinland-Pfalz bestätigen dies: Deutlich mehr Bürgerinnen und Bürger nutzen kommunale Portale stark oder sehr stark (42,6 %) im Vergleich zu Landes- (14,7 %) und Bundesportalen (8,2 %).⁵

Die große Zahl an Verwaltungsleistungen in Kombination mit einer noch größeren Zahl an Verwaltungseinheiten zeigt die Vielfalt der Verwaltungslandschaft. E-Government muss helfen diese verwaltungsseitige Komplexität für Bürgerinnen, Bürger und Wirtschaft zu verringern. Dies gelingt trotz Ausweitung des Angebots offenbar immer weniger. Bereits in vergangenen Ausgaben stellte der E-Government-Benchmark der Europäischen Kommission eine nachlassende Nutzung fest.⁶ 21 % der Bürgerinnen und Bürger fehlt die grundlegende Kenntnis, dass bestehende E-Government-Angebote überhaupt existieren.⁷ Zu ähnlichen Ergebnissen kommt der aktuelle E-Government Monitor der D21-Initiative für Deutschland.⁸ Der Monitor verzeichnet unter der befragten Online-Bevölkerung bei der Nutzung von E-Government-Angeboten einen Rückgang von sechs Prozentpunkten im Vergleich zum Vorjahr (2015: 39 %). Im Ländervergleich mit Schweden (75 %), der Schweiz (69 %) und Österreich (73 %) ist Deutschland weit abgeschlagen. Die einzelnen E-Government-Angebote sind vielen Befragten nicht bekannt (71 %). Eine Erklärung für die geringe Nutzung sind demnach mangelnde Bekanntheit und Auffindbarkeit, also Schwierigkeiten beim Zugang zu E-Government-Dienstleistungen.

Alle Online-Quellen abgerufen am 23.10.2015

¹ IT-Planungsrat: online abrufbar unter: <https://www.e-government-landkarte.de/>.

² bund.de: Beispiel: Antrag auf Übersicht der gespeicherten Daten zum Versicherungsverlauf, online abrufbar unter: <http://www.bund.de/Content/DE/DELeistungen/A/Antrag-auf-Uebersicht-der-gespeicherten-Daten-zum-Versicherungsverlauf-BMAS-DRV-Bund.html?nn=4641532&searchResult=true>.

³ IT-Planungsrat: beispielsweise die E-Government-Landkarte selbst, online abrufbar unter: <https://www.e-government-landkarte.de/node/187>.

⁴ Geschäfts- und Koordinierungsstelle LeiKa/BFD, Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt: Leistungskatalog der öffentlichen Verwaltung, online abrufbar unter: <http://www.gk-leika.de/>.

⁵ Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur des Landes Rheinland-Pfalz, kurz ISIM; Dr. Wirtz, Bernd W., 2015: E-Government – Perspektiven des kommunalen E-Government, (Mainz), S. 14, online abrufbar unter: http://sim.rlp.de/fileadmin/ism/downloads/moderne_verwaltung/verwaltungsmodernisierung/E-Government-Studie.pdf.

⁶ European Commission, 2013: Public Services Online – Digital by Default or by Detour?, Assessing User Centric eGovernment performance in Europe, eGovernment Benchmark 2012, (Luxemburg), online abrufbar unter: https://www.capgemini.com/resource-file-access/resource/pdf/egov_benchmark_2012_insight_report_final.pdf.

⁷ European Commission, 2014: Delivering on the European Advantage? – ‘How European governments can and should benefit from innovative public services’, (Luxemburg), S. 16, online abrufbar unter: https://www.capgemini.com/resource-file-access/resource/pdf/egov_benchmark_2012_insight_report_final.pdf.

⁸ Initiative D21 e.V.; Institute for Public Information Management ipima, 2015: eGovernment Monitor 2015, S. 6, online abrufbar unter: http://www.egovmonitor.de/fileadmin/uploads/Studien/2015/150715_eGov-Mon2015_FREIGABE_Druckversion1.pdf.

Abb. 1: Zentrale Herausforderungen im E-Government und exemplarische Ausprägungen



Eine zweite Hürde liegt in der geringen Nutzerfreundlichkeit. Im Vergleich mit Angeboten aus dem privatwirtschaftlichen Sektor zeigt sich bei E-Government-Angeboten ein europaweit signifikant niedrigeres Zufriedenheitsniveau. Dabei fällt eine beunruhigende negative Korrelation auf: Je aufwendiger und interaktionsintensiver ein Angebot ist, desto geringer ist die Zufriedenheit.⁹ Hierdurch wird die *Benutzbarkeit* des Angebotes eingeschränkt.

Der *Nutzen* der Online-Abwicklung bei Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen entscheidet, ob diese die Angebote der Verwaltung tatsächlich auch annehmen. Bislang werden Bürgerinnen und Bürger in der EU in der Hälfte aller Fälle dazu aufgefordert, Formulare mit Daten auszufüllen, die die Verwaltung bereits hat.¹⁰ Der E-Government-Monitor zeigt eine nur mäßige Zufriedenheit mit der Durchgängigkeit der Prozesse und der Vielfalt der digitalen Dienste in Deutschland.¹¹ Mögliche Mehrwerte durch die Online-Nutzung bleiben ungenutzt.

Werden die digitalen Angebote durch die Bürgerinnen und Bürger genutzt, kann die Verwaltung durch ihr schnelles Feedback zu Eingang, Bearbeitungsstand und Ergebnis eine subjektive *Verbindlichkeit* aufbauen, die sonst bei der Online-Abwicklung schnell verloren ginge. In Deutschland wünschen sich 40 % der befragten Bürgerinnen und Bürger Statusinformationen über den Bearbeitungsstand ihrer Anträge.¹²

Aus Sicht der die Leistungen anbietenden Kommunen ergibt sich eine ganz andere Herausforderung: 62 % der befragten Kommunen befürchten, dass E-Government ihre teilweise bereits defizitären Haushalte mit unverhältnismäßig hohen Kosten belastet.¹³ Zugleich macht die Europäische Kommission in Deutschland eine geringe Nutzung von technischen Schlüsselfunktionen aus, die sie für ein erfolgreiches E-Government für wesentlich hält. Bei »Single Sign-on« (Deutschland: 43 von 100, europäischer Durchschnitt: 58 von 100 Punkten), »eSafe« (Deutschland 29 von 100, europäischer Durchschnitt: 35 von 100 Punkten) und »authentische Informationsquellen«

(Deutschland: 44 von 100, europäischer Durchschnitt: 47 von 100 Punkten) bleiben die Bewertungen für Deutschland unter dem europäischen Durchschnitt.¹⁴ E-Government-Angebote bauen auf diesen technischen Schlüsselfunktionen als *Basiskomponenten* auf. Gerade solche Basiskomponenten können durch abgestimmte Entwicklung und gemeinsamen Betrieb maßgeblich zur Wirtschaftlichkeit des Gesamtangebots beitragen. Das wirft wiederum Fragen nach einer übergreifenden *Zusammenarbeit* der öffentlichen Akteure auf, die Aspekte wie gemeinsame Standards ebenso tangiert wie die Verlinkung oder Einbettung von Diensten aus anderen Verwaltungsebenen auf der eigenen Homepage.

2.2 BESTANDSAUFNAHME ZUM E-GOVERNMENT-ANGEBOT

Die Auswertung aktueller Untersuchungen erlaubt die Identifizierung zentraler Herausforderungen im E-Government (vgl. Abbildung 1). Zum tatsächlichen Stand des E-Governments in Deutschland und zur konkreten Ausprägung dieser Herausforderungen lassen sich jedoch nur unzureichende Ergebnisse fin-

⁹ European Commission, 2014: Delivering on the European Advantage? – 'How European governments can and should benefit from innovative public services', (Luxemburg), S. 18, online abrufbar unter: https://www.cappgemini.com/resource-file-access/resource/pdf/egov_benchmark_2012_insight_report_final.pdf.

¹⁰ European Commission, 2015: Future-proofing eGovernment for a Digital Single Market, (Luxemburg), S. 44, online abrufbar unter: https://www.cappgemini.com/resource-file-access/resource/pdf/egov_benchmark_2014_insightreport.pdf.

¹¹ Initiative D21 e.V.; Institute for Public Information Management ipima, 2015: eGovernment Monitor 2015, online abrufbar unter: http://www.egovernment-monitor.de/fileadmin/uploads/Studien/2015/150715_eGovMon2015_FREIGA-BE_Druckversion1.pdf.

¹² Initiative D21 e.V.; Institute for Public Information Management ipima, 2015: eGovernment Monitor 2015, S. 13, online abrufbar unter: http://www.egovernment-monitor.de/fileadmin/uploads/Studien/2015/150715_eGov-Mon2015_FREIGABE_Druckversion1.pdf.

¹³ Steria Mummert Consulting, 2013: Branchenkompass Public Services 2013.

¹⁴ European Commission, 2014: eGovernment Report – Germany, eGovernment state of play, online abrufbar unter: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=5553.

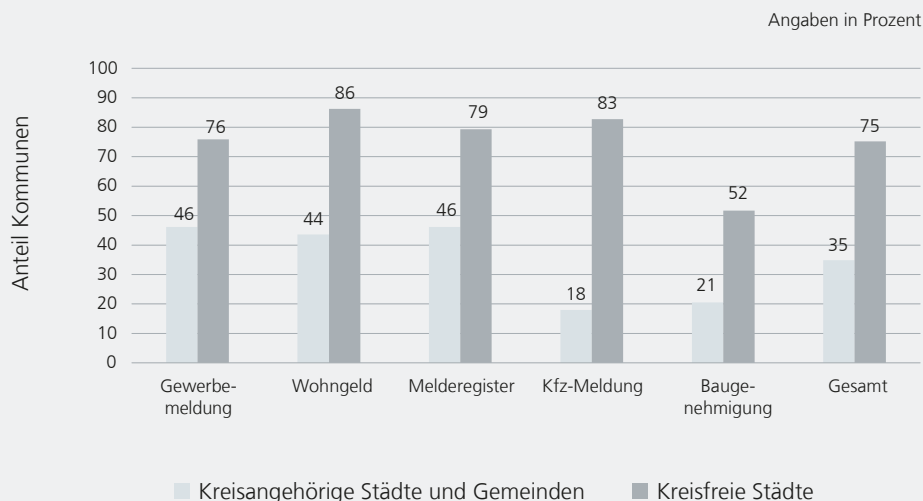


Abb. 2: Einschätzung der Übersichtlichkeit dargebotener Informationen

den. Um einen umfassenden Überblick über das aktuelle E-Government-Angebot in Deutschland zu erhalten, wurde in Ergänzung der Analyse vorhandener Studien eine quantitative Erhebung der E-Government-Portale der Länder und von kommunalen E-Government-Angeboten durchgeführt.

Hinsichtlich des *Zugangs* zu den Dienstleistungen zeigt sich bei der Auffindbarkeit durch Suchfunktionen eine Zweiteilung. Bei der Portalsuche findet sich der korrekte Hinweis in 41 % der Fälle als erster Treffer. Eine Google-Suche führt sogar in 57 % der Fälle zu den gewünschten Informationen als erstem Treffer. Das hohe Ranking wird allerdings durch beträchtliche Anteile nicht aufgefundener Dienstleistungen kontrastiert. In 38 % der Fälle bleibt die Portal-Suche und in 28 % der Fälle die Google-Suche erfolglos. Die Nutzer sind dann gezwungen, den Weg zum Dienst selbst zu finden. Mit durchschnittlich etwa vier Klicks ist der ideale Weg zum Dienst zwar erfreulich kurz, unterschiedliche Navigationsstrukturen sowie uneinheitliche Bezeichnungen und Kategorisierungen erschweren das Auffinden jedoch beträchtlich. Dabei lassen sich öfter alphabetische Auflistungen finden als eine Strukturierung nach Lebenslagen. Die alphabetische Auswahl wird bei 71 % der kommunalen Portale angeboten, bei 54 % ausschließlich. Die Kategorisierung nach Lebenslagen spielt mit nur 24 % eine untergeordnete Rolle. Als hinderlich zeigte sich die unterschiedliche Verwendung von Rechtsbegriffen für die selben Fachlichkeiten aufgrund föderaler Rechtssetzung. Einfache und verständliche Sprache ist zu oft nicht identisch mit den Rechtsbegriffen, sodass es dem Bürger schwerfällt zu wissen, wonach er konkret suchen muss.

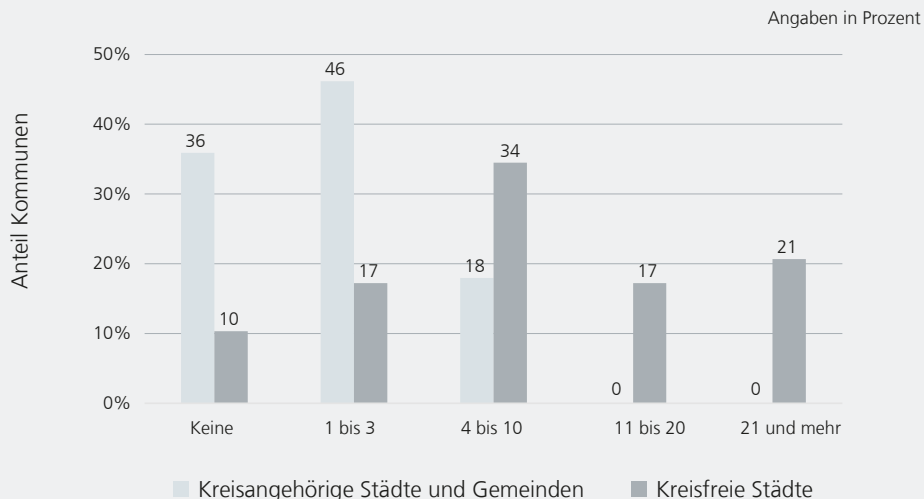
Die *Benutzbarkeit* wurde in erster Linie über die dargebotenen Informationen erfasst. Der Großteil (82 %) der betrachteten kommunalen Portale bietet grundsätzlich Formulare und Informationsseiten zu Leistungen der Verwaltung an. In Qualität und Umfang des bereitgestellten Angebots unterscheiden sich die kreisfreien Städte deutlich von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden. Letztere schneiden mit 35 % gegenüber den Städten mit 75 % bei der Übersichtlichkeit der Informationsbe-

Methodisches Vorgehen

Das Untersuchungsdesign erfasst die E-Government-Angebote in deutschen Kommunen und bundeslandspezifischen Serviceportalen durch praktische Erprobung. Um diese Erhebung so konkret und objektiv wie möglich zu gestalten, wurden nicht nur das jeweilige Gesamtangebot, sondern auch fünf konkrete Verwaltungsleistungen betrachtet: Gewerbeanzeige (An-, Um- und Abmeldung), Wohngeldantrag (Miet- und Lastenzuschuss jeweils als Erst-, Wiederholungs- oder Erhöhungsantrag), einfache Melderegisterauskunft, Kfz-Meldung (An-, Um- und Abmeldung) und Baugenehmigung für Wohngebäude. Die Auswahl dieser Fallbeispiele richtete sich danach, E-Government-taugliche Verfahren mit hohen Fallzahlen zu identifizieren, die sich hinsichtlich Verfahrenstyp, Komplexitätsgrad und adressierter Lebenslage unterscheiden. Die Erhebung wurde bei 16 Landesportalen sowie 68 kommunalen Plattformen durchgeführt. Neben den Stadtstaaten wurden pro Flächenland je zwei kreisfreie Städte und drei kreisangehörige Städte und Gemeinden zufällig ausgewählt. Angesichts ihrer Kreisfunktionen können die Ergebnisse für die kreisfreien Städte auf die Landkreise übertragen werden. Grundlage der Analyse waren 27 Kriterien (s. a. Tabelle 1), um die durch Literaturrecherche identifizierten Kategorien Zugang, Benutzbarkeit, Nutzen, Verbindlichkeit, Basiskomponenten und Zusammenarbeit beispielhaft zu operationalisieren. Rund 10.000 Einzeldaten wurden ausgewertet. Die Ergebnisse können angesichts dieses geschichteten Auswahlverfahrens keine statistische Signifikanz beanspruchen. Die Ergebnisse geben jedoch ein belastbares Gesamtbild des Status quo und bestehender Defizite wieder.

Alle in diesem Abschnitt dargestellten Zahlen und Prozentwerte basieren auf dieser eigens durchgeführten Erhebung und sind ungewichtet.

Abb. 3: Anzahl der Online-Dienste der untersuchten Kommunen



reitstellung deutlich schlechter ab (vgl. Abbildung 2). Die Unterschiede zeigen sich auch bei den einzelnen Verfahren. Im Zuge der Erhebung wurde zudem deutlich, dass die kreisfreien Städte in der Regel einen umfangreichen Katalog an Leistungsbeschreibungen bereitstellen, während viele kreisangehörige Städte und Gemeinden nur ausgewählte Leistungen beschreiben.

Der *Nutzen* von E-Government-Angeboten, d. h. der Mehrwert der Online-Abwicklung, kann sowohl durch eine Senkung des Aufwandes als auch durch direkte Gebührenreduzierungen für die Nutzer entstehen. Ein Blick auf die E-Government-Wirklichkeit zeigt jedoch, dass mit einigen Ausnahmen bei der Melderegisterauskunft keine Gebührenreduzierungen angeboten werden. Auch Möglichkeiten der Aufwandsreduktion durch die elektronische Übermittlung von Anträgen stellen die Ausnahme dar. Auch hier fällt die Melderegisterauskunft positiv auf, da bei über einem Drittel der Kommunen die Anträge browserbasiert und bei einem weiteren Viertel auf anderem Wege elektronisch übermittelt werden können. Der Postweg oder das persönliche Erscheinen bleiben insgesamt jedoch der Regelfall.

Ein Blick auf das untersuchte Gesamtangebot zeigt ein ebenfalls ernüchterndes Bild. Jede 10. kreisfreie Stadt und fast jede 4. kreisangehörige Stadt oder Gemeinde stellt keine Online-Dienste zur Verfügung (vgl. Abbildung 3). Der Median liegt bei gerade einmal zwei Online-Anwendungen. 91 % der untersuchten Kommunen bieten nicht mehr als 20 Online-Dienste an. Dabei zeigt sich ein starker Zusammenhang mit der Größe der Kommune. Bei den Kommunen mit mehr als 20 Online-Diensten handelt es sich ausschließlich um kreisfreie Städte einschließlich der Stadtstaaten. Unter den online umgesetzten Verwaltungsleistungen finden sich oftmals Online-Fundbüros, die Beantragung von standesamtlichen Urkunden oder Führungszeugnissen sowie die Abmeldung eines Fahrzeuges und die Beantragung eines Wunschkennzeichens. Insgesamt ergibt sich also kaum ein Mehrwert für Nutzer, da wirklich relevante Angebote eher nicht zu finden sind.

Der subjektiv empfundenen *Verbindlichkeit* im Sinne einer Zuversicht in eine effektive und effiziente Aufgabenerfüllung kommt bei den oft als anonym empfundenen Online-Verfahren eine große Bedeutung zu. Die Erhebung zeigt, dass bei den vergleichsweise langen und komplexen Baugenehmigungen Statusabfragen bei 18 % der untersuchten Kommunen möglich sind. Bei den übrigen Verfahren kommen Statusabfragen faktisch nicht vor. Hier wird in gut der Hälfte der Fälle durch die Benennung eines fachlichen Ansprechpartners indirekt Verbindlichkeit hergestellt. Insgesamt wird dieser Aspekt aber kaum adressiert.

Abbildung 4 zeigt, dass die betrachteten *Basiskomponenten* abgesehen von E-Mail nur wenig Anwendung finden. Bei den kreisfreien Städten greifen immerhin etwa ein Drittel auf Account-Lösungen, elektronische Identifikation und E-Payment-Lösungen zurück. Unter den kreisangehörigen Städten und Gemeinden sind die Quoten deutlich geringer.

Eine direkt messbare Form der ebenenübergreifenden *Zusammenarbeit* ist das kommunale Angebot von auf anderen Verwaltungsebenen bereitgestellten Online-Diensten. Abbildung 5 zeigt die Anteile von Kommunen, die auf Landkreis-, Landes- oder Bundesangebote zurückgreifen und diese in ihre Online-Angebote integrieren. Der Anteil der Kommunen mit eigenen Online-Diensten fällt mit 39 % respektive 54 % im Vergleich relativ hoch aus. Angebote der Bundesländer werden von kreisfreien Städten seltener zugänglich gemacht als von kreisangehörigen Städten und Gemeinden. Bei Werten um 50 % zeigt sich hier eine mittlere Intensität der Zusammenarbeit. Der vergleichsweise hohe Wert von etwa 40 % Kommunen mit Online-Diensten des Bundes ist vor allem auf das Online-Führungszeugnis zurückzuführen.

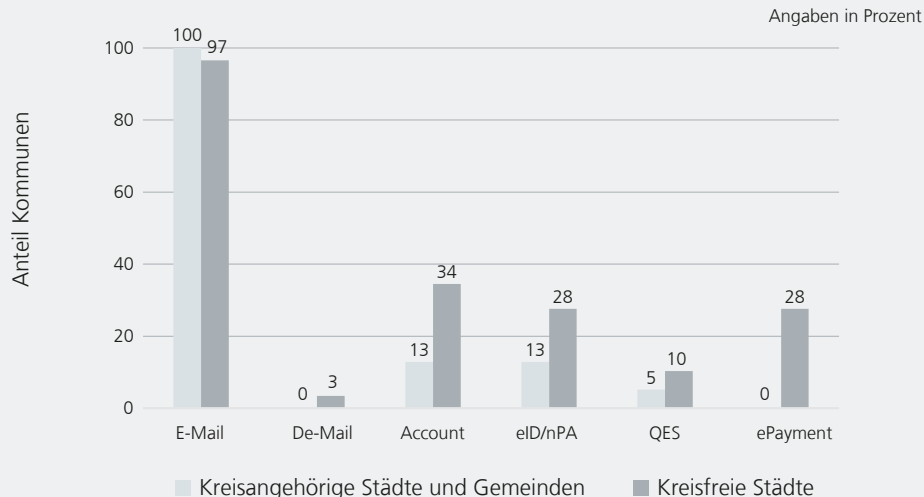


RATHAUS



Punkte
Ort der Vorfälle
in der

Abb. 4: Nutzung von Basiskomponenten in den Kommunen



	Gewerbe- meldung	Wohn- geld	Melde- register	Kfz- Meldung	Bauge- nehmung	Landes- portale	Gesamt- angebot
Zugang							
Weg zum Formular (Anzahl Klicks)	3,55	4,65	3,76	4,29	3,91	3,12	
Ranking in der Suchmaske	2,53	1,56	1,6	3	2,28	2,55	
Auffindbarkeit bei Google-Suche	79%	79%	72%	63%	63%		
Ranking in der Google-Suche	1,20	1,44	1,37	3,14	1,37		
Lebenslagenansatz							24%
Benutzbarkeit							
Information übersichtlich	59%	62%	60%	46%	34%	86%	87%
Terminvereinbarung möglich	3%	4%	13%	21%	1%	6%	
Kartenansicht möglich	29%	25%	29%	19%	31%	20%	57%
Nutzen							
Formular elektronisch ausfüllbar	56%	51%	13%	31%	59%	40%	69%
Formular direkt elektronisch versendbar	13%	3%	7%	6%	3%	3%	
Browsbasierter Antragsversand	15%	3%	28%	6%	6%	24%	
Versenden per E-Mail	1%	0%	12%	0%	1%	9%	
Gebührenreduzierung	0%	0%	21%	0%	0%		
Anzahl Online-Dienste (Median)							2
Verbindlichkeit							
Kontakt (fachliche/r Ansprechpartner/in)	59%	56%	28%	53%	37%	63%	
Statusabfrage (Track and Trace) möglich	1%	1%	0%	0%	18%	4%	
Nutzung von Basiskomponenten							
E-Mail	71%	76%	76%	50%	74%	78%	99%
De-Mail	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%
Account	1%	3%	28%	3%	7%	30%	22%
Organisierter Upload von Dokumenten	3%	0%	0%	0%	4%	20%	3%
eID/nPA	1%	0%	10%	0%	0%	16%	19%
Qualifizierte elektronische Signatur (QES)	4%	1%	0%	0%	1%	13%	7%
ePayment	0%	0%	16%	1%	1%	10%	21%
Übergreifende Zusammenarbeit							
Weiterleitung auf anderes Portal	25%	24%	32%	10%	28%	31%	

Tabelle 1: Detailergebnisse zur E-Government-Landschaft in Deutschland

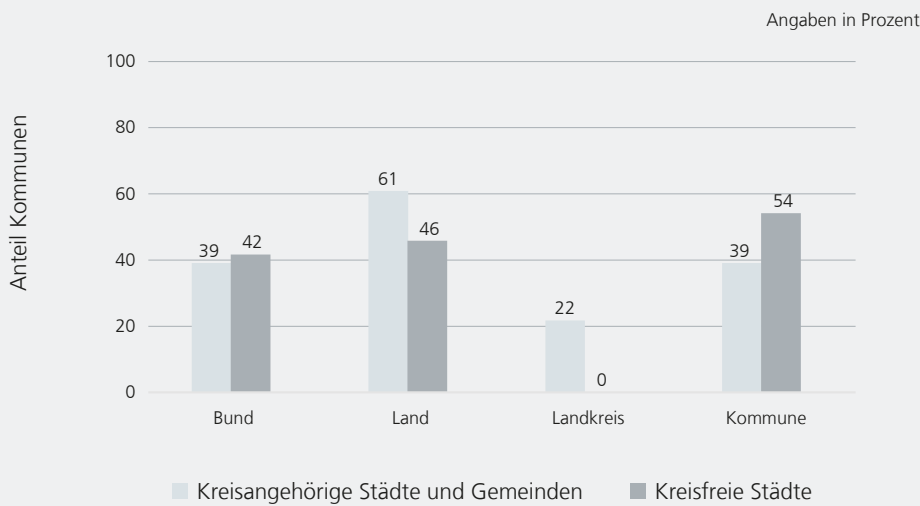


Abb. 5: Herkunft der kommunal angebotenen Online-Dienste

Es besteht außerdem die Möglichkeit, die fünf ausgewählten Verwaltungsleistungen direkt über die Landesportale der Bundesländer anzusteuern. In einigen der betrachteten Punkte unterscheiden sich die Ergebnisse für die Landesportale nicht allzu sehr von denen der kommunalen Portale (vgl. Tabelle 1). Die Landesportale zeichnen sich jedoch durch größere Übersichtlichkeit in der Informationsbereitstellung sowie, bezüglich des Einsatzes von Basiskomponenten, durch eine höhere Quote an Account-Lösungen aus.

verheerender fallen die Ergebnisse für die drei verbleibenden untersuchten Bereiche aus. Danach bieten die Online-Angebote aktuell nahezu keinen *Mehrwert*, lassen ihre Nutzer über den Verfahrensablauf im Vagen (mangelnde *Verbindlichkeit*) und *Basiskomponenten* bleiben weitgehend ungenutzt.

2.3 DETAILBETRACHTUNG

Tabelle 1 fasst die Ergebnisse der Erhebung zusammen. Um einen schnellen Überblick über die Werte zu erhalten, sind die einzelnen Zellen hellgrau (über 75 %; weniger als 3 Klicks zum Ziel; besser als 2. Rang in der Trefferliste), mittelgrau (25 bis 75 %; 3 bis unter 6 Klicks zum Ziel; 2. bis unter 5. Rang in der Trefferliste) und dunkelgrau (unter 25 %; 6 Klicks und mehr bis zum Ziel; 5. Rang oder schlechter in der Trefferliste) gekennzeichnet. Neben den Ergebnissen zu den fünf ausgewählten Verwaltungsleistungen finden sich in der vorletzten Spalte Ergebnisse für die Landesportale und in der letzten Spalte jene für das Gesamtangebot der untersuchten Kommunen, soweit sie erhoben wurden.

Das Ergebnis fällt eindeutig aus: In allen Bereichen zeigen sich beträchtliche Optimierungspotenziale. Vergleichsweise positiv fällt die Bewertung des *Zugangs* zu den Leistungen auf. Die Mehrheit der Leistungen lässt sich auf unterschiedlichen Wegen gut auffinden. Bei der *Benutzbarkeit* lässt sich immerhin noch eine mittlere Übersichtlichkeit dargebotener Informationen konstatieren. Der Indikator für die übergreifende *Zusammenarbeit* hängt stark von den Auswahlkriterien für Verfahren und Kommunen ab und ist daher kaum belastbar. Dennoch liefern sie eine Bestätigung der bereits in Abbildung 5 festgestellten, mittleren Zusammenarbeitsintensität. Weitaus eindeutiger und

Zugang

71%



der Verfahren sind bei Google auffindbar

Zusammenarbeit

52%



der Kommunen bieten Online-Dienste des Landes an

Benutzbarkeit

52%



der Verfahren haben übersichtliche Informationen

E-Government in Deutschland gibt es nicht

Basiskomponenten

1%



der Kommunen bieten De-Mail

Nutzen

9%



der Kommunen bieten mehr als 20 Online-Verfahren

Verbindlichkeit

4%



der Verfahren beinhalten die Abfrage von Statusinformationen



IT-Ausgaben

3,9 Mrd.
Bund



3,8 Mrd.
Kommunen

5,1 Mrd.
Länder

Das Geld ist da

Einsparpotenziale

34% der derzeitigen
Aufwände von Nutzern und
Verwaltung

Investitionsbedarf

1,7 Mrd. Euro initiale
Investitionen als Anschlag

Handlungs- empfehlungen

**Die Kommu-
nen sind der
Schlüssel!**

**Es braucht
politischen
Willen**

**Effektive
Entschei-
dungs- und
Steuerungs-
struktur**

**Attraktive
Angebote
ermöglichen**

**Der Bund
ist dran!**

**Die Länder
aber auch!**

**Vorrang für
E-Govern-
ment**

3. WIRKSAMES E-GOVERNMENT

Die Betrachtung des deutschen E-Governments führt zu einem ernüchternden Bild. Zwar gibt es vereinzelte positive Beispiele etwa aus dem Steuer- oder Justizbereich, in der Fläche ist E-Government für die Nutzer jedoch nicht angekommen. Die Herausforderungen sind vielfältig und unterscheiden sich maßgeblich zwischen der Nutzer- und der Anbieterperspektive. So erwarten Nutzer ein leicht auffindbares, einfach zu bedienen- des und insbesondere ein für sie Mehrwert schaffendes Angebot. Aus Anbieterperspektive spielt neben rechtlichen und politischen Aspekten vorrangig die Wirtschaftlichkeit des Angebots eine Rolle. Beide Perspektiven hängen unmittelbar zusammen, wenn etwa hohe Anforderungen an die Nutzerfreundlichkeit entsprechend hohe Investitionen in die Entwicklung geeigneter Anwendungen erforderlich machen. Nachfolgend werden die Herausforderungen im Einzelnen betrachtet und mögliche Lösungsansätze und Maßnahmen angeführt. In der Gesamt-schau ergibt sich dadurch das Bild eines wirksamen E-Government-Angebots (vgl. Abbildung 6).



Abb. 6: Eckpunkte eines wirksamen E-Governments

Ein wirksames E-Government bietet dem Nutzer unterschiedliche Kanäle für den *Zugang* zu Verwaltungsleistungen, die dieser frei wählen und zwischen denen er beliebig wechseln kann. Der Zugang über den Online-Kanal muss dabei mindestens so leicht gefunden werden können wie der Weg zum Rathaus. Um dies zu unterstützen, können Online-Informationen hilfreich sein, die potenziellen Nutzern genau dann zur Verfügung stehen, wenn sie ein Online-Angebot benötigen. Dies impliziert zu einem gewissen Grad ein proaktives Verwaltungshandeln. Wissen die Bürgerinnen und Bürger von der Existenz des Angebotes, gilt es, den Zugang einheitlich und intuitiv verständlich zu gestalten. Wichtige Elemente hierzu sind bundesweit harmonisierte Lebenslagenkonzepte für die Strukturierung der Verwaltungsleistungen sowie ein ergänzendes Deutschlandportal, das in Anlehnung an das 115-Konzept alle Verwaltungsleistungen in einheitlicher Weise darstellt und zugänglich macht.¹⁵

Damit Online-Angebote genutzt werden, müssen sie leicht benutzbar sein. Was trivial klingt, ist in der Praxis oft schwer zu realisieren. Online-Angebote der Verwaltung müssen sich an weit verbreiteten Angeboten anderer, etwa kommerzieller Anbieter orientieren, die einfach, verständlich und zielgruppenorientiert aufbereitet sind. Eine einheitliche Gestaltung fördert die Wiedererkennung und erleichtert die Bedienung. Insgesamt müssen die Online-Angebote an den Bedarfen der Nutzer ausgerichtet werden.

Der Status quo des E-Governments in Deutschland zeigt, dass die Schaffung von *Nutzen* durch Mehrwerte der Online-Anwendung für die Nutzer die derzeit größte Herausforderung ist. Grundvoraussetzung hierfür ist, dass überhaupt ein umfassendes E-Government-Angebot existiert. Davon ist die große Mehrheit der Kommunen, aber auch der Länder und Bundesbehörden aktuell noch weit entfernt. Bei existierenden Online-Angeboten entscheidet die konkrete Ausgestaltung über den Mehrwert für die Bürgerinnen und Bürger. Die Wiederverwendung von Daten, Nachweisen und Bescheinigungen, die der Verwaltung bereits vorliegen, kann den Aufwand auf Nutzerseite spürbar reduzieren. Die Verwaltung profitiert von der medienbruchfreien Übermittlung und der automatischen Plausibilitätsprüfung der Daten.

¹⁵ Die Bundesregierung: Ergebnisse der 73. Sitzung des Bundeskabinetts, online abrufbar unter: www.bundesregierung.de/Content/DE/Kabinettsitzung/2015/09/2015-09-15-kabinett.html.



Abb. 7: E-Government Basiskomponenten

Diese Vorteile kann sie durch schnellere Bearbeitung und durch Gebührenreduzierungen in Teilen wieder an die Online-Nutzer zurückgeben.

Online fehlen vertrauensstiftende Signale der persönlichen Kommunikation. *Verbindlichkeit* lässt sich durch Kommunikation über das gesamte Verfahren herstellen. Zudem gilt es, im Sinne der Selbstbindung maximale Bearbeitungszeiten klar zu kommunizieren. Zugleich müssen sich die Online-Angebote stets an aktuellen IT-Sicherheitsstandards und an strengen Datenschutzvorgaben orientieren.

Um ein den vielfältigen Anforderungen gerecht werdendes E-Government-Angebot im Sinne des Wirtschaftlichkeitsgebotes bereitstellen zu können, spielen die Nutzung von gemeinsamen Komponenten und die intensive *Zusammenarbeit* eine zentrale Rolle. Eine gemeinsame oder auf eine zentrale Stelle delegierte, zumindest aber harmonisierte Entwicklung und Bereitstellung von Komponenten senkt die Investitionskosten und erhöht die Wirtschaftlichkeit der eingesetzten Lösungen. Dabei kann das »Einer-für-alle-Prinzip« Anwendung finden, um sowohl ineffiziente Doppelstrukturen zu vermeiden als auch Anwendungserfahrungen der umsetzenden Stelle einzubeziehen. Ein wichtiger Zwischenschritt auf dem Weg zu gemeinsamen Komponenten ist die Einigung auf einheitliche Vertrauensniveaus für verschiedene Dienste. Gemeinsame Kernregelungen etwa bezüglich der Verwaltungsverfahren und einheitliche Bewertungskriterien für ein gutes E-Government sind Voraussetzungen für die Zusammenarbeit, die bis hin zur Bündelung von Kompetenzen und IT-Betrieb reichen kann.

Bestimmte Funktionalitäten werden übergreifend für viele Fachanwendungen benötigt. Solche *Basiskomponenten* bieten sich besonders für die gemeinsame Nutzung an, da sich hier die größten Synergien erwarten lassen. Ihre Entwicklung und Bereitstellung ist daher zeitlich prioritär. Durch vertiefende Analysen und Experteninterviews konnten im Rahmen dieses Gutachtens Basiskomponenten identifiziert werden, deren

Funktionalitäten über diejenigen hinausgehen, die in der Bestandsaufnahme erfasst wurden. Abbildung 7 zeigt solche Komponenten, denen eine Querschnittsfunktion für das E-Government insgesamt zukommt.

Die Überlegungen zu Anforderungen und Lösungsansätzen erlauben die Skizzierung eines wirksamen E-Governments. Leicht zu findende Online-Angebote decken die wichtigsten Lebenslagen von Bürgerinnen und Bürgern sowie Anliegen von Unternehmen ab. Die benutzerfreundlichen Angebote bieten gegenüber klassischen Zugangswegen echte Mehrwerte: Wege- und Wartezeiten sowie Kopier- und Portokosten werden dank medienbruchfreier, digitaler Prozesse und Datenübermittlungsverfahren eingespart, Ist und Soll des Bearbeitungsstands werden regelmäßig kommuniziert; bereits vorliegende Daten werden im Prozess verwendet und Informationen und Nachweise werden nach Einverständnis der Betroffenen bei Bedarf automatisch bei anderen Verwaltungseinheiten abgefragt und übermittelt;¹⁶ zentrale, nach Lebenslagen einheitlich strukturierte Verzeichnisse und Suchfunktionen erleichtern den Zugang und übersichtliche Informationen sowie Eingabe-Assistenten und Plausibilitätsprüfungen vereinfachen die Bedienung so sehr, dass in der Regel keine zusätzliche Beratung mehr erforderlich ist. Die Verwaltung profitiert von qualitativ hochwertigen Eingaben, muss weniger Beratungsleistungen erbringen und kann die Anliegen asynchron und vollständig digitalisiert abarbeiten. Sie profitiert ferner von automatisierten Teilprozessen, Vorprüfungen und elektronischer Archivierung. Die erforderlichen Komponenten werden, wo immer möglich, in intensiver Zusammenarbeit entwickelt und in konsolidierten Rechenzentren betrieben. Konformität mit festgelegten Standards ist dabei für alle Formate und Schnittstellen gegeben.

¹⁶ Gallo, Claudia; Giove, Michele; Millard, Jeremy; Thaarup, Rasmus Kåre Valvik, 2014: Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden, online abrufbar unter: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=5155.



4. E-GOVERNMENT IN EURO UND CENT

Von einem wirksamen E-Government profitieren Nutzer und Anbieter gleichermaßen. Diese Einsparungen lassen sich für einzelne Verfahren in Euro beziffern. Für die fünf bereits bei der Bestandsaufnahme herangezogenen Verwaltungsleistungen wurden diese Berechnungen durchgeführt (vgl. Kapitel 4.1). Die Realisierung dieser Einsparungen ist mit unterschiedlichen Kosten verbunden, von denen sich diejenigen für die minimalen Anfangsinvestitionen grob schätzen lassen (vgl. Kapitel 4.2). Werden diese Investitionen getätigt, eröffnen sich sowohl für die Nutzer als auch für die Verwaltungen beträchtliche Einsparpotenziale (vgl. Kapitel 4.3).

4.1 ANALYSE VON FÜNF FACH-VERFAHREN

Die Berechnungen zu den Kosten für Nutzer und Anbieter wurden in starker Anlehnung an das Standardkostenmodell durchgeführt.¹⁷ Hierfür werden idealtypische Verfahrensabläufe modelliert und die Einzelschritte mit Aufwänden in Zeit und Kosten belegt. Auf Nutzerseite gingen dabei auch die Gebühren als Kosten ein. Die Umrechnung der Zeitaufwände in Geld erfolgt auf Bürgerseite mittels der Opportunitätskosten in Form des Durchschnittslohns von 15,54 Euro¹⁸ und auf Verwaltungsseite durch die Lohnkosten nach für die Arbeiten typischen Besoldungsgruppen. Die Aufwände wurden auf der Basis von Sekundärliteratur¹⁹, Datenbankauswertungen²⁰ und Experteninterviews bestimmt und anschließend durch empirische Kostensätze und Interviews validiert. Für die Interpretation der Ergebnisse bleibt festzuhalten, dass es sich, unabhängig von der Herleitung der einzelnen Annahmen, stets um idealtypische Berechnungen für den Fall einer optimalen Bearbeitung handelt, bei der keinerlei Verzögerungen auftreten. Die idealtypischen Berechnungen geben damit die minimalen Aufwände wieder. Dies gilt auch dann, wenn die Annahmen etwa durch Teststellungen empirisch erhoben wurden. Die tatsächlichen Kosten können hiervon mitunter deutlich abweichen. Welche Einsparungen sich bei einer Umstellung realisieren lassen, hängt von der konkreten Umsetzung etwa hinsichtlich des Personaleinsatzes ab. Bei optimaler Umsetzung markieren die identifizierten Einsparpotenziale also Untergrenzen, bei weniger optimaler Umsetzung werden sie möglicherweise nicht ausgeschöpft. Tabelle 2 fasst die Ergebnisse der Detailanalyse zusammen. Die angegebenen monetarisierten Aufwände verstehen sich als Durchschnitt über die jeweiligen Falltypen und Nutzergruppen.

Aufbauend auf der Analyse des Ist-Zustandes wurde im Rahmen von Expertenworkshops das Einsparpotenzial für jeden einzelnen Verfahrensschritt abgeschätzt, das sich aus dem in Kapitel 3 skizzierten, wirksamen E-Government ergibt. Effekte der IT-Konsolidierung wurden dabei sowohl in den einzelnen Verfahrensschritten als auch bei der Bestimmung der anteiligen IT-Kosten berücksichtigt. Die Gebühren wurden dabei konstant gehalten. Die Gegenüberstellung vonzeitigem Aufwand zu demjenigen bei einem wirksamen E-Government erlaubt die Bestimmung von Einsparpotenzialen für jeden Fall sowohl auf Nutzer- wie auf Verwaltungsseite. Die Ergebnisse finden sich ebenfalls in Tabelle 2.

Bei der vergleichsweise wenig komplexen Gewerbeanzeige variieren die Aufwände auf Nutzerseite beträchtlich zwischen einer Anmeldung und einer Um- oder Abmeldung. Im gewichteten Mittel beläuft sich der Aufwand auf 25,50 Euro, von denen sich im idealen E-Government 31 % einsparen ließen. Auf Verwaltungsseite fallen die Einsparpotenziale noch größer aus. Spiegelbildlich hierzu lassen sich für die unterschiedlichen Formen des Wohngeldantrags (Miet- oder Lastenzuschuss als Erst- oder Wiederholungs- respektive Erhöhungsantrag) höhere Einsparpotenziale für die Nutzer identifizieren.

¹⁷ Chlumsky, Jürgen; Schmidt, Bernd; Dr. Vogrimler, Daniel; Waldeck, Hans-Peter, 2006: Das Standardkosten-Modell und seine Anwendung auf Bundesebene (Auszug aus: Wirtschaft und Statistik 10/2006), (Wiesbaden), in Wirtschaft und Statistik 10/2006, online abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/AllgemeinesMethoden/StandardkostenmodellAnwendungBundesebene.pdf?__blob=publicationFile. Statistisches Bundesamt im Auftrag der Bundesregierung und des Nationalen Normenkontrollrats, 2012: Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, (Wiesbaden), online abrufbar unter: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatistischeSeiten/Breg/Buerokratieabbau/2011-11-07-leitfaden-buerokratieabbau.pdf?__blob=publicationFile.

¹⁸ Statistisches Bundesamt: Durchschnittlicher Stundenlohn von Beschäftigten, Verdienststrukturerhebung 2010, online abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/QualitaetArbeit/Dimension2/2_5_Stundenlohn.html.

¹⁹ Statistisches Bundesamt, 2011: Erfüllungsaufwand im Zusammenhang mit der Übermittlung der Gewerbeanzeige, online abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/Download/Gewerbeanzeige.pdf?__blob=publicationFile. Bundeskanzleramt; Normenkontrollrat; Statistisches Bundesamt, 2009: Einfacher zum Wohngeld, online abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/Download/Wohngeld.pdf?__blob=publicationFile.

²⁰ Statistisches Bundesamt: WebSKM, online abrufbar unter: https://www-skm.destatis.de/webskm/online?nsc=true&https=1&__site. Statistisches Bundesamt: Genesis-Online Datenbank, online abrufbar unter: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>.

Tabelle 2: Berechnung der Aufwände für fünf Fachverfahren nach Standardkostenmodell

	Gewerbe- meldung	Wohn- geld	Melde- register	Kfz- Meldung	Baugeneh- migung
Anzahl der Verfahren p.a. (in Tsd.)	1.712	1.051	13.250	20.820	209
<i>Nutzerseite</i>					
Aufwand pro Fall	25,50 €	27,93 €	14,36 €	34,98 €	1.859,19 €
Aufwand pro Fall nach Optimierung	17,54 €	11,83 €	6,79 €	24,86 €	1.844,79 €
Einsparpotenzial	31,2%	57,7%	52,7%	28,9%	0,8%
<i>Verwaltungsseite</i>					
Aufwand pro Fall	9,25 €	32,68 €	1,19 €	9,52 €	238,63 €
Aufwand pro Fall nach Optimierung	5,20 €	18,89 €	0,28 €	9,61 €	179,73 €
Einsparpotenzial	43,8%	42,2%	76,4%	- 1,0%	24,7%

Die Aufwände bei dem wenig komplexen Verfahren der Melde-registerrauskunft unterscheiden sich zwischen den Anbietern beträchtlich. In manchen Städten und Gemeinden besteht bereits heute die Möglichkeit einer elektronischen Beantragung. Eine flächendeckende Umsetzung und weitere Optimierung dieses Angebots könnte die ohnehin schon geringen Aufwände auf Verwaltungsseite auf ein Viertel senken. Ein ganz anderes Bild zeigen die komplexeren Kfz-Meldungen. Die Analyse hat ergeben, dass die Meldung eines Kraftfahrzeuges bereits so optimiert wurde, dass auf Verwaltungsseite selbst keine Aufwände mehr eingespart werden können. Wird der Prozess dahingehend optimiert, dass ein persönliches Erscheinen der Meldenden nicht mehr notwendig ist, steigt der Aufwand auf Verwaltungsseite durch den erforderlichen Versand der Unterlagen (bspw. Nummernschilder, Zulassung etc.) sogar um ca. 1 %. Dafür ergibt sich für die Nutzer eine Aufwandersparnis von rund 29 %.

Eine Besonderheit bildet der Prozess der Baugenehmigung, der aufgrund seiner sehr hohen Komplexität unter den am häufigsten vorkommenden Leistungen ein Alleinstellungsmerkmal innehat. Auf Nutzerseite lassen sich trotz des beträchtlichen Aufwandes kaum mehr Effizienzgewinne erzielen, da die Beantragung einerseits bereits heute in der Regel professionell begleitet wird, andererseits die konstant gehaltenen Gebühren mit durchschnittlich 1.784,86 Euro je Fall einen Großteil der Gesamtkosten ausmachen. Verwaltungsseitig zeigen sich Einsparpotenziale von etwa einem Viertel, wobei der Verfügbarkeit von Spezialsoftware Bedeutung zukommt.

4.2 KOSTENQUELLEN

Bei deutlichen Unterschieden zwischen den einzelnen Verfahren zeigen sich insgesamt also beträchtliche Einsparpotenziale, die durch ein wirksames E-Government genutzt werden können. Hierzu sind jedoch Investitionen in das neue Angebot erforderlich, die in der Folge mit Umstellungskosten verbunden sind. Bei

Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen wird für die Entwicklungskosten nach Planungskosten, Entwicklungs- und Investitionskosten und Kosten der Systemeinführung unterschieden. Diese Kostenarten lassen sich je nach Bedarf weiter untergliedern.²¹

Im Folgenden wird eine grobe Schätzung der notwendigen Anfangsinvestitionen vorgenommen. Diese Schätzung und ihre Hochrechnung bedienen sich einiger Brückenannahmen. So wird auf Homogenitätsannahmen hinsichtlich der durchschnittlichen Entwicklungskosten für Basis- und Fachkomponenten, des Abschreibungszeitraums, der Anpassungskosten sowie des Verhältnisses aus Entwicklungs- und Betriebskosten zurückgegriffen. Geschätzt werden die Kosten für das kurzfristige, betriebswirtschaftliche Optimum nur einer Lösung für jede Funktion. Dabei wird von bereits bestehenden Produkten und möglichen Anpassungen und Weiterentwicklungen weitgehend abstrahiert. Die Schätzung geht zudem von einer idealen Umsetzung aus, in der die Rahmenbedingungen optimal ausgestaltet sind und die Mitwirkung aller Beteiligten reibungslos gelingt. Unter diesen Modellannahmen beschreibt die Schätzung das absolute Minimum der für die Realisierung der beschriebenen Maßnahmen erforderlichen Anfangsinvestitionen.

Für einige Basiskomponenten lassen sich die Investitionskosten grob abschätzen. Für den Aufbau eines übergreifenden Webportals dürften Kosten von 10 Mio. Euro realistisch sein. Hinzu kommen weitere Kosten für die Anbindung von Fachverfahren, die dauerhafte redaktionelle Pflege sowie die Einbindung weiterer Basiskomponenten. Formularserver sind schon heute in den Verwaltungen in großer Anzahl vorhanden. Intelligente Formulare oder sogar formularübergreifende Antragsassistenten sind

²¹ Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik: Anlage zum Beschluss Nr. 2015/3 des Rates der IT-Beauftragten der Ressorts vom 19. Februar 2015: WiBe 5.0 – Konzept zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT, online abrufbar unter: http://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publicationen/DE/Architekturen-und-Standards/WiBe_50.pdf?__blob=publicationFile.

	Nutzer	Verwaltung	Gesamt
Aufwand (in Mio. Euro)	6.327	2.146	8.473
Aufwand nach Optimierung (in Mio. Euro)	4.123	1.445	5.568
Einsparpotenzial (in Mio. Euro)	2.203	701	2.904
Relatives Einsparpotenzial	34,8%	32,7%	34,3%

Tabelle 3: Hochgerechnete Aufwände und Einsparpotenziale für die TOP-60-Verwaltungsleistungen

aktuell aber noch die Ausnahme. Damit dürften sie einen signifikanten Entwicklungsaufwand für Regelsprache, Ausführungsumgebung, Formulare und Antragsprozesse mit sich bringen, der mit Kosten von nicht unter 30 Mio. Euro einhergehen dürfte. Für die Identifikation wurde zwar mit dem neuen Personalausweis eine Basiskomponente entwickelt. Diese wird jedoch, unter anderem aufgrund der Komplexität sowohl für Nutzer als auch Anbieter, derzeit weder in der Fläche angeboten, noch in nennenswertem Umfang genutzt. Eine Neu- oder Weiterentwicklung und Integration dürfte – je nach Umfang der angebundenen ID-Lösungen und weiteren Funktionen – etwa im Bereich um 10 Mio. Euro liegen und bräuchte über Schnittstellen eine enge Anbindung an die Antragsunterstützung. Bezogen auf die 12 identifizierten Basisfunktionalitäten (vgl. Abbildung 7) lässt sich aus diesen drei Beispielen somit ein Bedarf an reinen Entwicklungskosten von 200 Mio. Euro hochrechnen. Hinzu kommen je Basiskomponente Pflege- und Anpassungsaufwände pro Fachverfahren, die sich bei 50 Entwicklertagen zu je 1.000 Euro für die 60 am häufigsten nachgefragten Verwaltungsleistungen auf knapp 36 Mio. Euro belaufen, sowie die Entwicklungskosten der Fachverfahren selbst, die mit 3 Mio. Euro pro Verfahren und damit mit insgesamt 180 Mio. Euro zu Buche schlagen dürften. Die Entwicklungskosten belaufen sich der Schätzung zufolge damit auf 416 Mio. Euro. Bei einem Betriebskostenanteil von etwa 75 % der Gesamtkosten ergeben sich bezogen auf eine Abschreibung von 5 Jahren weitere Betriebskosten von etwa 250 Mio. Euro jährlich. Aus den getroffenen Annahmen ergibt sich eine Untergrenze der Anfangsinvestitionen für Entwicklung und fünfjährigen Betrieb von 60 Online-Anwendungen einschließlich erforderlicher Basiskomponenten von hochgerechnet mindestens 1,664 Milliarden Euro.

Die geschätzten minimalen Anfangsinvestitionskosten müssen in Relation zu den gegenwärtigen Kosten gesehen werden. Die jährlichen IT-Ausgaben der öffentlichen Verwaltungen lassen sich derzeit – inkl. Personalkosten – auf ca. 13 Milliarden Euro schätzen. Der Bund allein verausgabt davon etwa 3,9 Milliarden Euro pro Jahr.

4.3 EINSARPOTENZIALE UND WOHLFAHRTSEFFEKT

Die Auswahl typischer Fallbeispiele erlaubt auf Grundlage der durchgeführten Detailanalysen eine Abschätzung der relativen Einsparpotenziale. Dafür werden die 60 am häufigsten nachgefragten Verwaltungsleistungen zugrunde gelegt und hinsichtlich der in Kapitel 3 beschriebenen Eckpunkte eines wirksamen E-Governments betrachtet. Hierzu werden diese Verwaltungsleistungen einschließlich der fünf untersuchten Verfahren hinsichtlich ihrer Komplexität in vier Kategorien eingeteilt. Die Baugenehmigungen sind dabei die einzigen sehr komplexen Verfahren, weshalb sie ohne weitere Schätzungen direkt in die Hochrechnung einbezogen werden.

Für die übrigen Komplexitätskategorien werden auf der Basis der für etwa ein Drittel der Verfahren verfügbaren Daten durchschnittliche Fallzahlen pro Jahr ermittelt. Dies erlaubt eine Hochrechnung der gesamten Aufwände auf der Basis der Fallkosten aus den Detailanalysen. Die Hochrechnung stützt sich somit auf eine doppelte Homogenitätsannahme, die die Einheitlichkeit sowohl der Fallzahlen wie der Fallkosten betrifft. Diese Homogenitätsannahmen wirken sich auf die Belastbarkeit der Einzelergebnisse unterschiedlich aus. Während die relativen Einsparungen durch die Hochrechnungen gewichtet und damit valider werden, sind die Schätzungen für die absoluten Gesamtaufwände wenig robust. Tabelle 3 fasst die Ergebnisse zusammen.

Es zeigt sich eine Gesamteinsparung für die Nutzer in Höhe von 34,8 %. Aufseiten der Verwaltung sind die Einspareffekte ebenfalls beträchtlich. Sie belaufen sich demnach auf 32,7 %. Insgesamt eröffnet sich somit ein Einsparpotenzial in Höhe von 34,3 % und damit die Chance für einen beträchtlichen Wohlfahrtseffekt.

²² Bundesministerium des Innern, 2015: 115-Leistungen von Kommunen, Ländern und Bund, online abrufbar unter: http://www.115.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Organisation/115-Leistungen_Kommunen_Laender_Bund.pdf.

5. E-GOVERNMENT IM TEUFELSKREIS

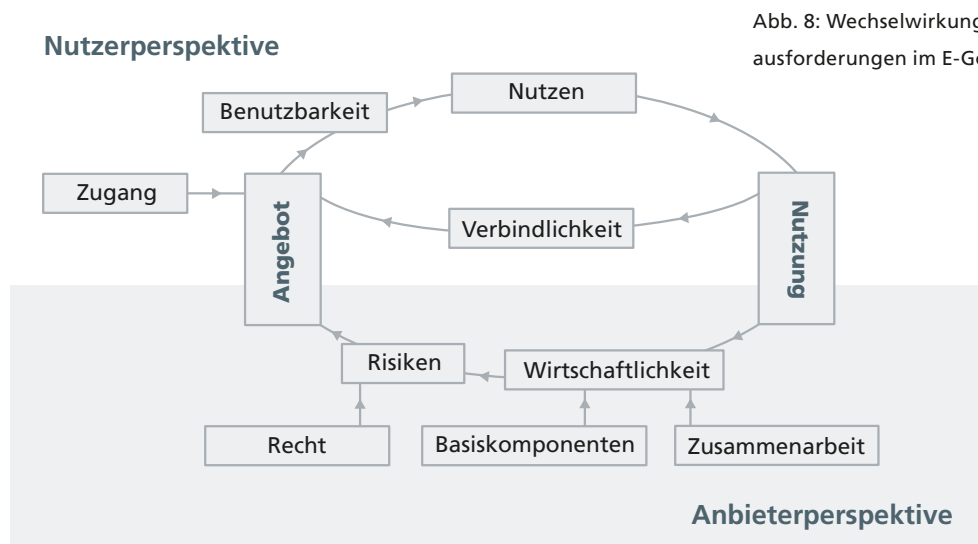
Ein wirksames E-Government birgt beträchtliche Einsparpotenziale für Verwaltungen und Nutzer. Zugleich verausgabt die öffentliche Verwaltung alljährlich einen zweistelligen Milliardenbetrag für den laufenden IT-Betrieb. Angesichts dieser Ergebnisse stellt sich die Frage, warum sich dennoch das in Kapitel 2 dargestellte negative Bild des E-Governments in Deutschland zeigt. Die Wechselwirkungen zwischen den Herausforderungen machen deutlich: E-Government dreht sich seit Jahren in einem doppelten Teufelskreis, bei dem sich unattraktive Angebote und geringe Nutzung wechselseitig bedingen.

Abbildung 8 verdeutlicht die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen der Analyse zugrunde liegenden Herausforderungen. Ein noch so gutes E-Government-Angebot bleibt ungenutzt, wenn die Bürgerinnen und Bürger es nicht finden oder von seiner Qualität enttäuscht werden. Zugang und Angebotsqualität sind aber keinesfalls hinreichende Voraussetzung für die Annahme des Angebots. Benutzbarkeit und hohe Nutzerfreundlichkeit vorausgesetzt, entscheidet der gebotene Mehrwert durch Zeit- und Aufwandsersparnis oder direkte Gebührenreduzierungen über die tatsächliche Nutzung. Positive Nutzungserfahrungen und Verbindlichkeit im Prozess schaffen Vertrauen. Vertrauen und ein positives Sicherheitsgefühl lassen eine erneute Online-Nutzung oder eine Empfehlung im Bekanntenkreis wahrscheinlicher werden. Aus Nutzerperspektive ergibt sich ein solch positiver Selbstverstärkungsprozess aber nur dann, wenn alle Herausforderungen hinreichend adressiert werden. Bleibt einer der Aspekte unberücksichtigt oder wird das Vertrauen durch externe Ereignisse beeinträchtigt, wie etwa wahr-

genommene Sicherheitsrisiken, dreht sich E-Government wieder im Teufelskreis.

Wird das Bild um die Anbieterperspektive erweitert, ergibt sich ein Gesamtkreislauf für Nutzung und Attraktivität des E-Governments insgesamt. Aus einer auf Wirtschaftlichkeitskriterien abzielenden Verwaltungsperspektive ist eine hohe Nutzungsdintensität maßgeblich für ein starkes Engagement in diesem Bereich. Auf der Investitionsseite entscheiden weitere Faktoren über die Wirtschaftlichkeit des Angebotes. Hier ergeben sich Einsparpotenziale durch gemeinsame Nutzung und Wiederverwendung von Softwarekomponenten und durch Kooperationen mit Externen. Die Auslagerung der IT-Leistungen kann beispielsweise ein Mittel zum effizienten Einsatz der vorhandenen Fachkräfte sein. Die Unsicherheit über die tatsächlich realisierbaren Einsparungen lassen hohe Investitionen in attraktive Angebote risikobehaftet werden. Rechtssicherheit ist für die Akteure eine Grundvoraussetzung für die Risikoübernahme, wobei Auslegungsspielräume auch von der Organisationskultur abhängen.

In der Gesamtschau zeigt sich somit ein doppelter Teufelskreis, der durch geeignete Maßnahmen eine positive Eigendynamik entfalten kann. Realisierbare Handlungsempfehlungen für ein Durchbrechen des Teufelskreises und die Entfaltung von Selbstverstärkungsprozessen müssen die mannigfaltigen Implementationshürden für eine wirtschaftliche und zugleich breit akzeptierte Lösung im Blick behalten.





6. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Wenn E-Government in Deutschland erfolgreich sein soll, muss der Teufelskreis von unattraktivem Angebot und geringer Nutzung durchbrochen werden. Nur wenn die Verwaltung ein Angebot schafft, das von den Bürgerinnen und Bürgern in der Breite wirklich angenommen wird, entfaltet E-Government seine entlastende Wirkung. Dazu müssen alle identifizierten Erfolgsfaktoren (Zugang, Benutzbarkeit, Nutzen, Verbindlichkeit, Zusammenarbeit, gemeinsame Komponenten und Recht) gleichermaßen adressiert und ein breites Angebotsspektrum geschaffen werden. Die nachfolgenden Handlungsempfehlungen zeigen auf, wie die ambitionierte Zielsetzung einer substanziellen Verbesserung des E-Government-Angebotes in Deutschland erreicht werden kann.

1. Es braucht politischen Willen

Wirksames E-Government braucht politischen Willen auf allen Ebenen, um es durchgängig an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger auszurichten. Dies muss mit neuen gesetzlichen Verbindlichkeiten untermauert werden, beispielsweise einem Recht des Bürgers auf vollständig digitalisierte Verwaltungsleistungen. Dabei gilt es, Kompetenzstreitigkeiten durch akzeptierte Regeln zu überwinden, um gemeinsame und einheitliche Lösungen realisieren zu können. Hierfür müssen übergreifende Gremien etabliert werden, die eine gemeinsame Koordinierung und Steuerung des Gesamtvorhabens übernehmen. Die Schaffung handlungsstarker Gremien kann auf existierenden Strukturen wie dem IT-Planungsrat für die Koordinierung zwischen Bund und Ländern aufsetzen. Zur Wahrnehmung dieser Aufgabe müssen diese Gremien mit einem operativen Unterbau mit entsprechenden Mitteln versehen werden. Für eine geeignete Steuerung bedarf es außerdem eines aktuellen Überblicks über Kosten und Aufwände von E-Government-Vorhaben in Deutschland, sowie eine regelmäßige Evaluierung des erreichten Optimierungsstandes.

Zielführend ist zudem, viel stärker als bisher konkrete Rahmenbedingungen zum elektronischen Vollzug bundesrechtlicher wie auch landesrechtlicher und kommunaler Vorgaben zu machen. Dies würde die Zahl der zustimmungspflichtigen Bundesgesetze und Verordnungen erhöhen. Eine von den Ländern über den Bundesrat mitentwickelte und vor allem mitgetragene E-Government-Vorgabe erzeugt dabei Rechtssicherheit und eine nicht zu unterschätzende Bindewirkung, die einheitliche

und effiziente Lösungen befördert. Rechtssicherheit schaffen bedeutet auch, unbestimmte Rechtsbegriffe durch geeignete Gremien in pragmatischer Weise zu konkretisieren.

2. Initiale Investitionen als Treiber und Impulsgeber

Ist der politische Wille da, bedarf es initialer Investitionen. Einsparpotenziale – und damit eine mögliche gesellschaftliche Wohlfahrtssteigerung – liegen im Milliarden-Euro-Bereich. Dies verpflichtet Bund, Länder und Kommunen gleichermaßen, ein gemeinsames Verständnis effektiver Arbeitsteilung für eine effiziente föderale E-Government-Infrastruktur zu entwickeln und ein geeignetes anreizstiftendes Finanzierungsregime zu schaffen. Initiale Investitionen sind erforderlich, um einen Anstoß zur Veränderung zu geben, Gestaltungsräume zu eröffnen und Zeit für die Umgestaltung zu gewinnen.

a. Die Kommunen sind der Schlüssel!

Kommunen sind die erste Anlaufstelle für Bürgerinnen und Bürger. Um ein breites E-Government-Angebot bereitstellen zu können, benötigen die Kommunen sowohl Basiskomponenten als auch Fachkomponenten. Diese müssen von Bund und Ländern finanziert und bereitgestellt werden. Im Gegenzug müssen sich die Kommunen verpflichten, ihre Expertise in die Entwicklung einzubringen und die Ergebnisse dann auch einzusetzen. Mittel- und langfristig können die Kommunen auf diese Weise haushaltswirksame Einsparungen durch ein breites E-Government-Angebot realisieren.

b. Der Bund ist dran!

Der Bund muss die Finanzierung von übergreifenden Komponenten übernehmen und sie gemeinsam mit den Bundesländern entwickeln und betreiben. Dabei muss der Bund klare Rahmenbedingungen setzen, nach der Grundregel: Geld gegen Verpflichtung. Bundesländer, die von den Angeboten des Bundes profitieren wollen, müssen sich ihrerseits verpflichten, diese Komponenten einzusetzen. Betrieb und Weiterentwicklung der Komponenten erfolgt ebenfalls gemeinsam. Können sich die Länder nicht zeitnah auf ein gemeinsames Vorgehen einigen, verfallen Finanzierungszusagen des Bundes. Mögliche Sanktionen im Falle eines Verstoßes gegen getroffene Vereinbarungen müssen geregelt sein.

WENN E-GOVERNMENT IN DEUTSCHLAND
ERFOLGREICH SEIN SOLL, MUSS DER
TEUFELSKREIS VON UNATTRAKTIVEM ANGEBOT
UND GERINGER NUTZUNG DURCHBROCHEN WERDEN.

c. Die Länder aber auch !

Die Bundesländer müssen die Finanzierung von länderspezifischen Anpassungen und der Bereitstellung von Fachkomponenten übernehmen. Bei länderspezifischen Anpassungen von Basiskomponenten muss das Prinzip der Rückwärtskompatibilität gelten, d.h. die länderübergreifende Kompatibilität darf nicht beeinträchtigt werden. Entwicklung und Betrieb erfolgen in Kooperation mit möglichst vielen Kommunen. Die Beziehungen zu den Kommunen werden in gleicher Weise geregelt wie zwischen Bund und Ländern: Die Bundesländer gehen in Vorleistung, umwerben die Kommunen und halten den Einigungsdruck hoch, während die Kommunen bei freiwilliger Teilnahme sanktionierbare Selbstverpflichtungen eingehen.

3. Angemessene Rahmenbedingungen gewährleisten

Angemessene Rahmenbedingungen beinhalten insbesondere den Aufbau einer übergreifenden Koordinierung und Lenkung der IT-Standardisierung in der öffentlichen Verwaltung, wie sie im Art. 91c Abs. 2 GG bereits angelegt ist. Die Schaffung praktikabler Standards ist essenziell für eine Zusammenarbeit auf allen Ebenen und ermöglicht es, bestehende Silos aufzubrechen und Insellösungen zu vermeiden. Eine Systematisierung der Standardisierungsprozesse sowie eine übergreifende Koordinierung und Qualitätssicherung ist daher unabdingbar. Auch ein Frühwarnsystem für relevante Standards hilft, rechtzeitig auf neue Anforderungen zu reagieren. Standards liefern zugleich den Schlüssel für die Sicherstellung eines wettbewerblichen Umfeldes für Softwareentwicklung und -betrieb, wenn sie schon beim Einkauf die Interoperabilität verschiedener Lösungen unterstützen. Wettbewerb stärkt die Innovationskraft und trägt zur Vermeidung von starken Abhängigkeiten und von Monopolbildung bei.

Zur Steuerung und konkreten Umsetzung bedarf es Technik- und IT-Projekt-Kompetenz. Behörden sind heute im Bereich IT oftmals von externer Beratungsexpertise abhängig. Diese Expertise ist nicht nur ein erheblicher Kostenfaktor, viel relevanter ist die damit verbundene Abhängigkeit. Im eigenen Inter-

esse der Verwaltung muss es daher sein, technische Beurteilungskompetenz zu erhalten oder aufzubauen. Das bedeutet auch, eine durchgängige Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sicherzustellen. Da die verfügbaren Fachleute eine rare und teure Ressource sind, bedarf es geeigneter Strategien, damit auch kleinere Verwaltungseinheiten gute E-Government-Angebote kosteneffizient anbieten können. Hier hilft eine stärkere Bündelung der Expertise, etwa durch IT-Konsolidierung oder verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit.

4. Attraktive Angebote ermöglichen

Die Analyse hat deutlich gezeigt, dass aus Nutzersicht nur eine gleichwertige Betrachtung der vier Erfolgsfaktoren Zugang, Benutzbarkeit, Nutzen und Verbindlichkeit die Voraussetzung für attraktive Angebote schafft.

Das bedeutet, E-Government-Angebote müssen konsequent aus der Nutzerperspektive entwickelt werden. Dies geht über einen einheitlichen Zugang zum gesamten Angebot (Stichwort: Single Sign-on), die Berücksichtigung von Benutzbarkeitsaspekten und die Schaffung eines positiven Nutzererlebnisses hinaus. Übergreifend einheitliche Mindeststandards für die Bereitstellung von E-Government-Angeboten sind ebenso erforderlich wie eine zielgruppengerechte Nutzeransprache und ein attraktives Design. Gleiches gilt für die IT-Nutzer innerhalb der Verwaltungen. Auch eine konsequente Strukturierung von Verwaltungsleistungen anhand eines einheitlichen Lebenslagenansatzes hilft den Bürgerinnen und Bürgern bei der Orientierung auf Verwaltungsportalen.

Einen wichtigen Anreiz, um die Nutzung von E-Government auf Bürgerseite zu erhöhen, bietet das Mittel der Gebührenreduzierung. Sie liefert für Bürgerinnen und Bürger einen direkt spürbaren Mehrwert. Aus Anbietersicht ergeben sich durch die elektronische Nutzung einer Verwaltungsleistung Prozesseinsparungen, die an Bürgerinnen und Bürger weitergegeben werden können.

ATTRAKTIVE ANGEBOTE ADRESSIEREN

IN GLEICHER WEISE DIE VIER

ERFOLGSFAKTOREN ZUGANG, BENUTZBARKEIT,

NUTZEN UND VERBINDLICHKEIT.

Sind E-Government-Angebote nutzerzentriert aufgebaut, kann der Zugang durch gezielte Bekanntmachung der Angebote gefördert werden, und zwar genau dort, wo sie für potenzielle Nutzer relevant sind. Eine solche Vermarktung ist jedoch nur dann sinnvoll, wenn alle anderen Erfolgsfaktoren bereits adressiert sind.

5. Vorrang für E-Government

E-Government muss sowohl in der Politik, als auch auf allen Ebenen der Verwaltung mitgedacht werden. E-Government ist dabei weder eine singuläre Aufgabe der IT noch der Fachlichkeit.

a. Die elektronische Abwicklung muss zur Regel werden. (Digital-by-Default)

Für Verwaltungsleistungen muss das Prinzip des Vorrangs der digitalen Verfahrensabwicklung gelten. Dabei ist stets zu prüfen, ob eine solche für alle Normadressaten obligatorisch sein kann. Neue rechtliche Regelungen müssen bereits bei der Konzeption im Sinne einer Folgenabschätzung bzgl. der elektronischen Umsetzbarkeit überprüft werden. Der gesetzliche Vorrang digitaler Lösungen schafft Rechtssicherheit für die konkrete Umsetzung.

b. Nachweise innerhalb der Verwaltung müssen automatisch eingeholt werden. (Once only)

Eine konsequente Umsetzung des Once only-Prinzips bedeutet, dass die denselben Sachverhalt oder dieselbe Person beschreibenden Daten nur einmal erfasst werden. Für die Verwaltung heißt das, erforderliche Nachweise, die an anderer Stelle innerhalb der Verwaltung vorliegen, nach Zustimmung der Betroffenen automatisiert einzuholen und nicht zustimmungsbedürftige Daten generell wiederzuverwenden. Mit diesem Ansatz gehen rechtliche Herausforderungen einher – etwa hinsichtlich der Zweckbindung von personenbezogenen Daten – die es bei der Umsetzung zu beachten gilt. Einheitliche Schnittstellen und

Datenformate, automatisierte Datenübermittlung und -archivierung aus medienbruchfreien Prozessen sind die Grundlage, um das Once only-Prinzip zu ermöglichen.

c. Verwaltungsprozesse müssen die Vorzüge des Digitalen nutzen.

Bestehende Prozesse zu digitalisieren reicht nicht aus. Bei einer einfachen Übertragung wird die Komplexität von E-Government-Anwendungen schnell schwer handhabbar. Um eine höhere Wirtschaftlichkeit zu erreichen, müssen die Entwicklung des E-Governments und die Aktivitäten zur Verwaltungsmodernisierung Hand in Hand gehen. Dazu müssen Verwaltungsleistungen neu konzipiert werden. Optimierte, rechtskonforme Prozessabläufe vermeiden unnötige technische Hürden und steigern Effektivität und Effizienz der Verwaltungsleistung. Mit dem E-Government-Gesetz und dem Normenscreening ist ein Anfang gemacht, es bedarf jedoch weiterer gesetzlicher Anpassungen.

KONTAKT

Jens Fromm

Leiter Kompetenzzentrum Öffentliche IT (ÖFIT)

Tel.: +49 30 3463-7173

Fax: +49 30 3463-99-7173

info@oeffentliche-it.de

Fraunhofer-Institut für

Offene Kommunikationssysteme FOKUS

Kaiserin-Augusta-Allee 31

10589 Berlin

www.fokus.fraunhofer.de

www.oeffentliche-it.de

