

E-Government

1. Einführung

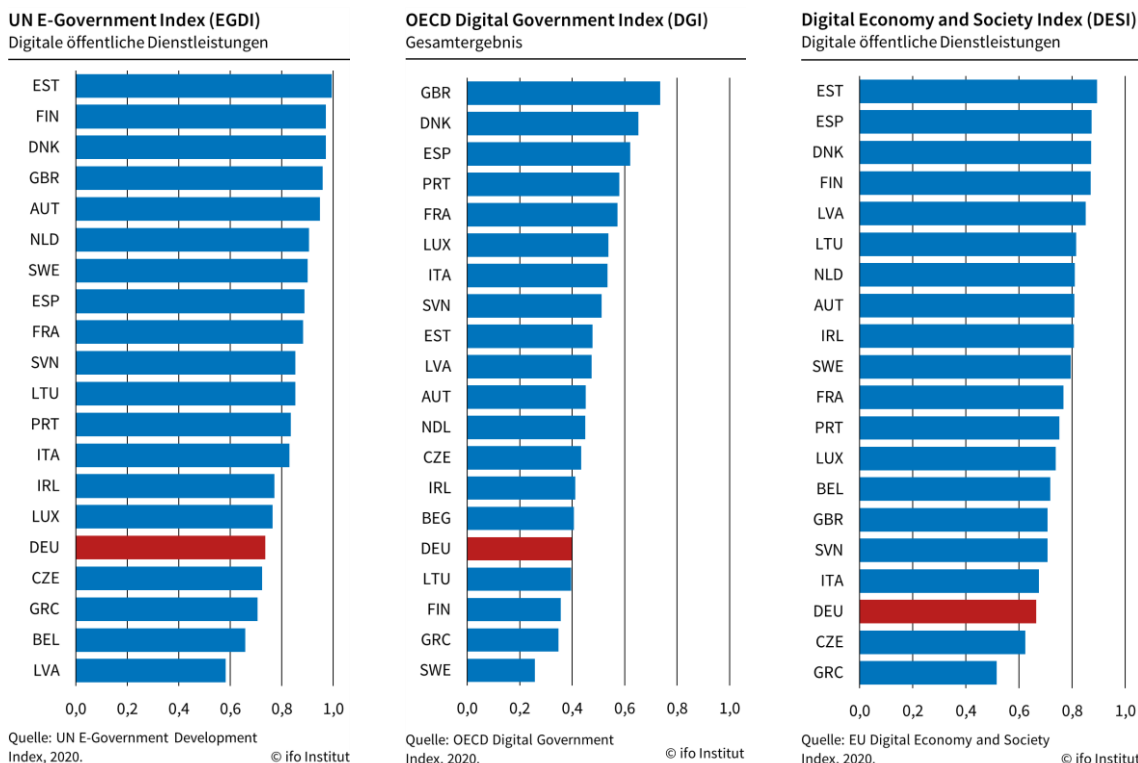
Wie gut ist Deutschland bei seinen E-Government-Aktivitäten? Ein internationales Benchmarking fällt aufgrund der unterschiedlichen Definitionen und Auslegungen des Begriffs E-Government schwer. Vergleicht man die E-Government Indizes der Vereinten Nationen, der OECD und der EU fällt auf, dass nicht alle Komponenten der Indizes die eigentlichen E-Government-Aktivitäten eines Landes messen.

Der E-Government Development Index (EGDI) der Vereinten Nationen besteht aus den drei Sub-Indizes Telekommunikations-Infrastruktur, Humankapital und digitale öffentliche Dienstleistungen. Die Telekommunikations-Infrastruktur und das Humankapital sind zwar nötige Voraussetzungen, nicht aber Bestandteil der E-Government-Aktivitäten eines Landes. Lediglich der Sub-Index digitale öffentliche Dienstleistungen misst die E-Government-Aktivitäten. Isoliert man diesen Wert, liegt Deutschland im internationalen Vergleich mit einem Wert von 0,74 auf dem 60. Platz, direkt hinter Nordmazedonien und knapp vor den Philippinen (Stand: 2020).

Ähnlich verhält es sich mit den Komponenten des Digital Economy and Society Index (DESI) der EU. Von den fünf Sub-Indizes, die jeweils zwischen 15% und 25% der Bewertung ausmachen, misst nur der Sub-Index zu den digitalen öffentlichen Dienstleistungen die E-Government-Aktivitäten. Die weiteren Sub-Indizes zur Telekommunikations-Infrastruktur und zum Humankapital – analog zum EGDI – sowie zur Internetnutzung und zur Integration digitaler Technologien informieren über den Digitalisierungsgrad einer Gesellschaft; nicht aber über die E-Government-Aktivitäten eines Landes. Vergleicht man die Bewertung Deutschlands im Bereich der digitalen öffentlichen Dienstleistungen, ist das Ergebnis mit einem Wert von 9,96 (von 20) unter dem EU-Durchschnitt (10,80) (Stand: 2020).

Isoliert man die Sub-Indizes, welche die E-Government-Aktivitäten eines Landes messen, müsste man eine eindeutige Schlussfolgerung ziehen: Im Vergleich mit Ländern, für die Bewertungen des EGDI, des Digital Government Index (DGI) der OECD und des DESI vorliegen, schneidet Deutschland bei E-Government-Aktivitäten unterdurchschnittlich ab (Abbildung 1).

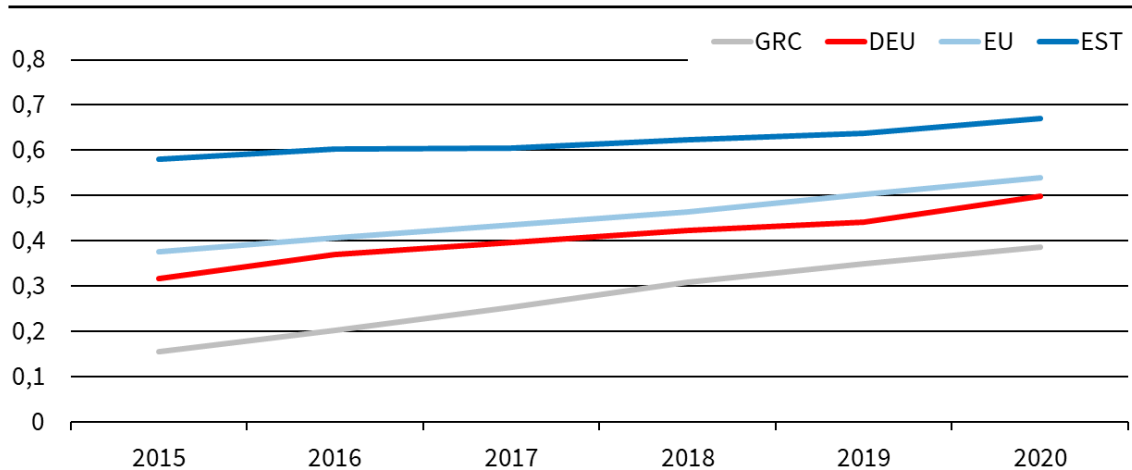
Abbildung 1: Indizes und Sub-Indizes der Vereinen Nationen, der OECD und der Europäischen Union, welche die E-Government-Aktivitäten eines Landes messen.



Der DPS Sub-Index der EU wird jährlich erhoben. Ein Blick auf die Entwicklung der Indexwerte für Deutschland von 2015 bis 2020 zeigt zunächst eine deutliche Verbesserung der absoluten Werte: Während der normierte Wert 2015 noch bei 0,32 lag, betrug er 2020 0,50 (Abbildung 2). Im europäischen Vergleich ist die jährliche Wachstumsrate jedoch nur Durchschnitt. Von den 20 Ländern, für die sowohl Daten für den DESI als auch für den EGDI und den DGI, vorliegen, hatte Deutschland 2015 den drittschlechtesten DPS Wert. Die relative Platzierung hat sich seither nicht geändert. Zwar konnte Deutschland den Abstand zu Spitzenreiter Estland seit 2015 etwas verringern; gleichzeitig holte jedoch auch Schlusslicht Griechenland im Vergleich zu Deutschland auf. Vom Führungsanspruch Deutschlands beim E-Government, den Wirtschaftsminister a. D. Peter Altmaier 2017 formulierte und bis 2021 umsetzen wollte, ist in den Daten der EU wenig zu sehen (Riedel und Greive, 2017).

Abbildung 2: Die Werte des Digital Public Services Index für Griechenland, Deutschland, den EU-Durchschnitt und Estland von 2015 bis 2020.

Deutschland befindet sich beim Digital Public Services Index der EU seit 2015 konstant unter dem EU Durchschnitt.



Quelle: EU Digital Economy and Society Index, 2020.

© ifo Institut

2. Problemfelder

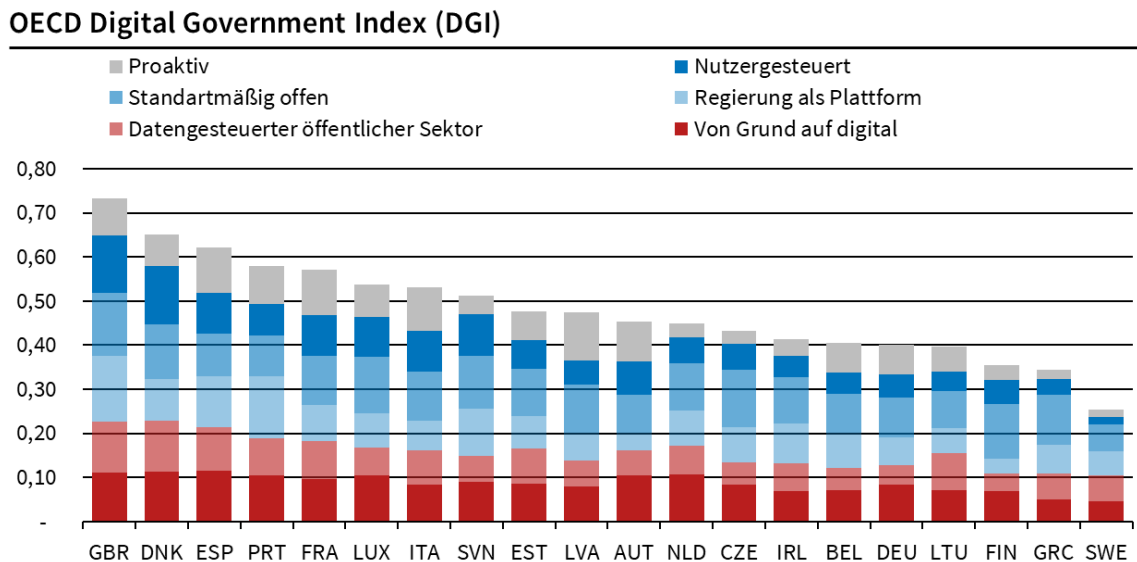
Für die Bewertung der E-Government-Aktivitäten werden innerhalb der Sub-Indizes unterschiedliche Indikatoren herangezogen. Die Indikatoren bilden die Grundlage für die folgende Problemfeldanalyse. Abbildung 3 und Abbildung 4 zeigen das Abschneiden Deutschlands innerhalb der einzelnen Indikatoren des OECD DGI und des DESI DPS im internationalen Vergleich mit Ländern, für die Daten beider Indizes verfügbar sind. Für den UN EGDI OSI gibt es keine Indikatoren, da sich die Bewertung aus einer qualitativen Analyse der Verfügbarkeit digitaler behördlicher Dienstleistungen ergibt.

Nutzerfreundlichkeit und Vertrauen in digitale öffentlichen Dienstleistungen.

Deutschland ist insbesondere bei der Aktivität der E-Government Nutzer*innen abgeschlagen. Die Bewertung der Nutzungsaktivität von E-Government-Services folgt aus der Anzahl der Bürger*innen, die Behördengänge über die Online-Tools der Länder und des Bundes in den letzten 12 Monaten abgeschlossen haben. Ein Faktor, der zur geringen Nutzung von digitalen Behördengängen beiträgt, ist das geringe Vertrauen der Bürger*innen in die digitalen Angebote. Deutschland schneidet im internationalen Vergleich beim Global Digital Sentiment Survey, einer Studie von McKinsey (2021) welche das digitale Nutzerverhalten in verschiedenen Ländern untersucht, am schlechtesten ab. Um das Vertrauen zu

steigern muss sichergestellt werden, dass die Nutzer*innen die Datenverarbeitung verstehen und ihre Datensouveränität behalten. Bürger*innen müssen verstehen, wer Zugriff auf Ihre Daten hat und sie müssen die Möglichkeit haben, diese situationsbezogen auch löschen zu lassen.

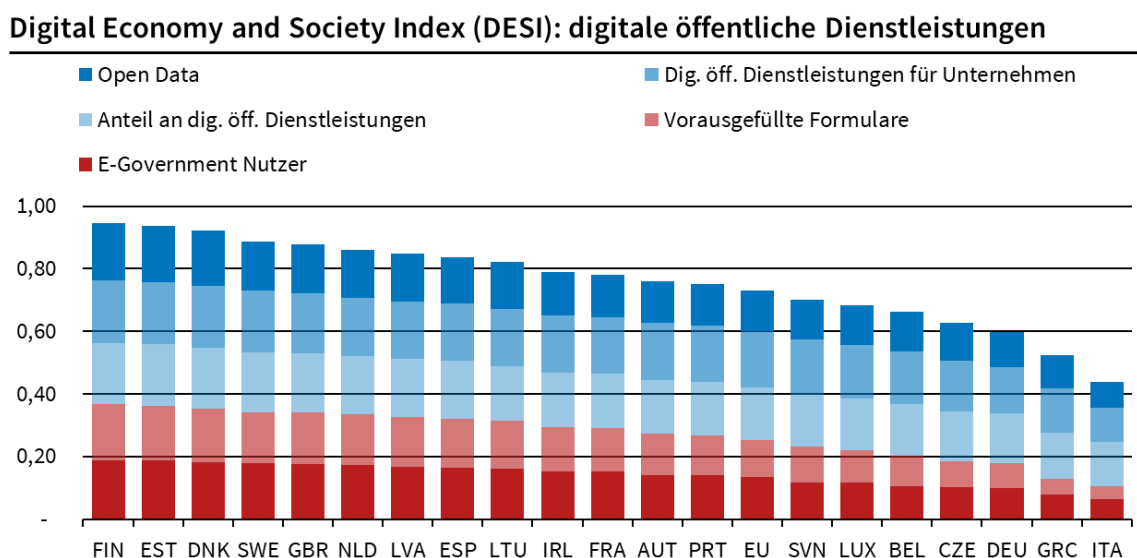
Abbildung 3: Komponenten des OECD Digital Government Index (DGI).



Quelle: OECD Digital Government Index, 2020.

© ifo Institut

Abbildung 4: Komponenten des EU digitale öffentliche Dienstleistungen Sub-Index.



Quelle: EU Digital Economy and Society Index, 2020.

© ifo Institut

Digitale Behördengänge sind bereits in verschiedenen Bereichen möglich. Allerdings sind die Möglichkeiten oftmals nicht hinlänglich bekannt. Folglich werden digitale Dienstleistungen der Behörden vergleichsweise selten genutzt. Neben der Bekanntheit der vorhandenen Leistungen ist auch die nutzerfreundliche Ausgestaltung der Angebote relevant. Hierzu zählt eine digitale Verwaltung nach dem Once-Only-Prinzip. Bürger*innen sollen gewisse Daten nur einmal eingeben. Zudem sollten die angebotenen Services regelmäßig durch Befragung der Nutzer*innen evaluiert und entsprechend angepasst werden. Eine digitale Verwaltung, die an den Bedürfnissen der Bürger*innen vorbei agiert, stiftet nur wenig Nutzen.

Datenaustausch zwischen den Behörden. Im Zusammenhang mit der Verarbeitung personenbezogener Daten steht auch der Datenaustausch zwischen Behörden. Hier hat Deutschland erheblichen Nachholbedarf. Bisher war der zwischenbehördliche Datenaustausch nur bei einer expliziten gesetzlichen Grundlage für den Vorgang erlaubt. Für die Umsetzung des Once-Only-Prinzips für Verwaltungsdienstleistungen trat im April 2021 das Registermodernisierungsgesetz in Kraft, das den Grundstein für die rechtliche Verknüpfung der Registerlandschaft legen soll (OZG, 2021). Hierbei dient die Steuer-Identifikationsnummer als ein übergeordnetes Ordnungsmerkmal, um Daten beispielsweise aus dem Melderegister, dem Personenstandsregister und dem Fahrzeugregister zu verknüpfen. Damit soll der Austausch von Daten zwischen verschiedenen Behörden ermöglicht werden. Allerdings dauert die Umsetzung der Beschlüsse an (OZG, 2020; dpa, 2020).

Ein verbesserter Datenaustausch zwischen den Behörden ist auch für eine höhere Nutzerfreundlichkeit der digitalen öffentlichen Dienstleistung relevant. In Zukunft sollen Basisdaten nicht wiederholt eingegeben werden müssen. Hier schneidet Deutschland im internationalen Vergleich besonders schlecht ab. Problematisch bei der Übertragung der Daten sind vor allem die föderalen Strukturen und die damit verbundenen unterschiedlichen Systeme, die auf Bundes- und Länderebene verwendet werden.

Als Teil des Onlinezugangsgesetzes (OZG) wurde der Portalverbund forciert. Im Portalverbund verpflichten sich Bund und Länder, ihre Verwaltungsportale zu verknüpfen, wodurch ein medienbruchfreier Zugang zu elektronischen Verwaltungsleistungen angeboten werden soll. Insgesamt wurden knapp 600 Leistungsbündel unter dem OZG identifiziert, die bis Ende 2022 online zugänglich gemacht werden sollen (BMI, 2021). Hinter den Leistungsbündeln befinden sich über 6.000 Verwaltungsleistungen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene. Der IT-Planungsrat schreibt dazu: „Bis zum Jahr 2022 sollen Bund, Länder und Kommunen alle Verwaltungsleistungen über Verwaltungsportale auch digital anbieten und diese Portale zu einem Verbund verknüpfen“ (IT-Planungsrat, 2021). Aktuell sind weniger als 25% der Verwaltungsleistungen online beantragbar (Stand:

26.05.2022). Der Normenkontrollrat erwartet, dass das Ziel bis Ende 2022 nicht erreicht wird und warnt vor einer „Zerfaserung des Portalverbundes“ (Nationaler Normenkontrollrat, 2021, S. 16).

Digitale öffentliche Dienstleistungen für Unternehmen. Durchschnittlich haben deutsche Unternehmen 130 Behördenkontakte jährlich (BDI, 2021). Diese reichen von der Gründung eines Unternehmens, über Unternehmensumzüge, bis hin zu Maßnahmen zur Arbeitssicherheit. Die E-Government-Indikatoren zeigen, dass Deutschland bei der Bereitstellung digitaler Dienstleistungen für Unternehmen im unteren Mittelfeld ist. Die Folgen der Corona Pandemie haben gerade bei der Kommunikation zwischen Unternehmen und der öffentlichen Verwaltung massive Defizite aufgezeigt.

Positiv hervorzuheben sind einzelne Großprojekte, welche die Interaktion zwischen Unternehmen und der öffentlichen Verwaltung erleichtern sollen. Das Unternehmenskonto ist eines dieser Projekte. In einem Pilotprojekt wurde mit der Elster-Technologie, wie sie bei einem Großteil der Unternehmenskontakte mit dem Finanzamt und bei der Steuererklärung von Privatpersonen zum Einsatz kommt, auch die Auszahlung der Corona-Soforthilfen des Bundes umgesetzt (Beise, 2021). Mit dem Unternehmenskonto wird Firmen der direkte digitale Kontakt zu verschiedenen Behörden ermöglicht. Allerdings müssen die Kommunen ihre Dienstleistungen zunächst digitalisieren, damit sie auf der Plattform angeboten und eingebunden werden können.

Das Unternehmenskonto kann dazu beitragen, die Bürokratiekosten für die Unternehmen und die Verwaltung zu reduzieren. Dass hierbei großer Bedarf besteht, zeigen die Zahlen des Nationalen Normenkontrollrates: Seit 2011 stieg der Erfüllungsaufwand um 5,7 Mrd. Euro an (Nationaler Normenkontrollrat, 2020, Stand 1. Juli 2020). Davon entfallen 4,2 Mrd. Euro an jährlichen Mehrkosten auf die Wirtschaft. Nutzerorientierte digitale Verwaltungsleistungen können dazu beitragen, den Erfüllungsaufwand zu reduzieren und damit die Bürokratiekosten für Unternehmen zu senken.

3. Ursachenanalyse

Der Fokus der aktuellen Digitalisierungspolitiken in Deutschland liegt auf dem Ausbau der digitalen Infrastruktur. Kaum Beachtung findet hingegen der Ausbau der E-Government-Aktivitäten. Wie die Bestandsaufnahme und die Problemfeldanalyse gezeigt haben, hat Deutschland jedoch gerade bei seinen E-Government-Aktivitäten erheblichen Nachholbedarf. Die Ursachen hierfür sind vielfältig. Die folgende Darstellung beschränkt sich auf vier

strukturelle Probleme, die einen Ausbau der deutschen E-Government-Aktivitäten erschweren.

Föderale Strukturen und fehlende Entscheidungskompetenz. In Deutschland gibt es bei digitalen Transformationsprozessen viel Beratungs- aber wenig Entscheidungskompetenz. Dadurch wird ein einheitliches Vorgehen bei digitalen Transformationsprozessen verhindert. Der Portalverbund ist ein ambitioniertes Projekt, scheitert aber oftmals an den vielen unterschiedlichen Softwarelösungen des Bundes und der 16 Bundesländer, die eine geringe Kompatibilität aufweisen.

Die Digitalisierung der Verwaltungen und der Ausbau der E-Government-Aktivitäten läuft von Bundesland zu Bundesland und oftmals von Kommune zu Kommune mit unterschiedlicher strategischer Ausrichtung. Das Potenzial einer ressortübergreifenden, horizontalen oder einer gebietskörperschaftsübergreifenden, vertikalen Kooperation bleibt oft ungenutzt. Insbesondere gemeinsame Investitionen in die Softwareinfrastruktur könnten Kosten reduzieren und den Datenaustausch erleichtern. Um den Austausch zwischen den Verwaltungen der Kommunen und denen der Länder sowie zwischen Verwaltungen und Bürger*innen zu erleichtern, werden gemeinsame Standards, Schnittstellen, Basiskomponenten und Portale über die föderalen Strukturen hinweg benötigt. Vielversprechende Anfänge wurden beispielsweise mit dem Portalverbund als Teil des OZG gemacht.

Der Austausch von Wissen und Best Practices ist durch die föderale Struktur eingeschränkt. Das „Silo-Denken“ ist sowohl auf horizontaler als auch auf vertikaler Ebene stark verbreitet und stellt ein großes Hindernis für den Wissenstransfer dar. Gemeinsame Kooperationsprojekte wie das Unternehmenskonto sind bisher die Ausnahme und ihre Implementierung nimmt aufgrund der aufwändigen zwischenbehördlichen Koordination viel Kapazität in Anspruch, die bei anderen Digitalisierungsprozessen fehlt.

Fehlende digitale Kompetenzen in der öffentlichen Verwaltung. Um den Ausbau der E-Government Tätigkeiten durch neue Portale, digitale Leistungen und gemeinsame Schnittstellen zügig voranzutreiben, wird qualifiziertes IT-Personal benötigt. Monetäre Anreize spielen bei der hohen Konkurrenz mit der Privatwirtschaft und dem gleichzeitigen Fachkräftemangel (Angebots und Nachfrageasymmetrie) eine wichtige Rolle. Laut einer Bitkom Studie fehlten Ende 2020 in Deutschland 86.000 IT-Fachkräfte (Bitkom, 2020b). Sieben von zehn befragten Unternehmen mangelte es demnach an IT-Spezialisten. Eine deutliche Mehrheit der befragten Unternehmen geht zudem davon aus, dass sich der IT-Fachkräftemangel künftig verschärfen wird.

Diese gleichzeitige Angebots- und Nachfrageproblematik in Verbindung mit der Bezahlung von IT-Fachkräften nach TVöD führt dazu, dass digitale Kompetenzen in der öffentlichen Verwaltung fehlen. Die Gehälter für IT-Fachkräfte in der öffentlichen Verwaltung sind aufgrund der starren Tarifstrukturen nicht kompetitiv. Fehlende Anreizstrukturen führen zudem dazu, dass Mitarbeiter*innen der öffentlichen Verwaltung Fortbildungsmaßnahmen zur Stärkung ihrer digitalen Kompetenzen nicht wahrnehmen oder diese gar nicht erst angeboten werden. Prinzipiell führt die fehlende Anreizstruktur und in der Folge das mangelnde technische Knowhow in der öffentlichen Verwaltung zu langsamen und ineffizienten digitalen Transformationsprozessen.

Beschaffung im öffentlichen Sektor. Das Potenzial innovationsorientierter Beschaffung in Deutschland wird bisher nicht ausreichend genutzt (Dauchert et al., 2013; Institut für den öffentlichen Sektor, 2020). Staatliche Beschaffung greift zu häufig auf etablierte oder wenig innovative Lösungen zurück und hemmt damit die Entwicklung und Verbreitung innovativer Produkte und Dienstleistungen. Ein Grund hierfür ist neben mangelnder Kenntnis innovativer Instrumente auch das Fehlen von digitalisierten Prozessen. Eine aktuelle Studie zeigt, dass nur 45% der öffentlichen Institutionen Vergabepattformen und digitale Ausschreibungen in ihren Beschaffungsprozessen etabliert haben (BMW i, 2021).

Dabei kommt dem Einkauf im öffentlichen Sektor eine doppelte Rolle und somit eine besondere Bedeutung zu: einerseits soll der Einkauf selbst digital sein und mittels innovativer Lösungen die Beschaffung optimieren. Andererseits legt der Einkauf der technischen Geräte und der digitalen Dienstleistungen den Grundstein für die Digitalisierung in den Behörden. Entsprechen sollte der Einkauf stets in Digitalisierungsprozesse eingebunden sein, sodass Kosten und Qualitätsstandards eingehalten werden können und Behörden digitale Lösungen erhalten, die Ihren Bedürfnissen entsprechen.

4. Fazit

Deutschland schneidet bei seinen E-Government-Aktivitäten im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich ab. Besonderen Nachholbedarf gibt es bei der Nutzerfreundlichkeit der digitalen öffentlichen Dienstleistungen, beim Datenaustausch zwischen den Behörden und bei den digitalen öffentlichen Dienstleistungen für Unternehmen. Hauptursachen hierfür sind fehlende Entscheidungskompetenzen in den föderalen Strukturen, die fehlenden digitalen Kompetenzen in der öffentlichen Verwaltung und die Beschaffung im öffentlichen Sektor. Zwar wurden in den vergangenen Jahren die rechtlichen Grundlagen für eine

moderne Verwaltung vorangetrieben und einige Projekte auf Bundes- und Landesebene angestoßen, um die Bereitstellung digitaler öffentlicher Dienstleistung zu verbessern. Allerdings gestaltet sich die Umsetzung der Projekte schwierig und ineffizient.

Literatur

- Beise, Marc, 2021, Behördengänge werden digital, Süddeutsche Zeitung (Erschienen am 01.06.2021).
- Bitkom, 2020b, 86.000 offene Stellen für IT-Fachkräfte (Erschienen am 16.12.2020), <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/86000-offene-Stellen-fuer-IT-Fachkraefte> (Abgerufen am 28.05.2022).
- Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (BMI), 2021, Onlinezugangsgesetz (OZG), <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsmodernisierung/onlinezugangsgesetz/onlinezugangsgesetz-node.html> (Abgerufen am 28.05.2022).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), 2021, Digitalisierung des Einkaufs oder Einkauf von Digitalisierung? (Erschienen am 11.03.2021), <https://www.koinno-bmwk.de/koinno/aktuelles/detail/digitalisierung-des-einkaufs-oder-einkauf-von-digitalisierung/> (Abgerufen am 28.05.2022).
- Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), 2021, E-Government: Raus aus der analogen Bürokratie, rein in den digitalen Staat (Erschienen am 19.03.2021), <https://bdi.eu/artikel/news/e-government-raus-aus-der-analogen-buerokratie-rein-in-den-digitalen-staat/> (Abgerufen am 28.05.2022).
- Dauchert, Helge, Dietmar Harhoff, Patrick Lerena, Wolfgang Crasemann, Carla Dekker, Oliver Falck, Simon Wiederhold und Ludger Wößmann, 2013, Innovationen auf Bestellung? Was von einer stärkeren Nachfrageorientierung in der Innovationspolitik zu halten ist, *ifo Schnelldienst*, 66, Nr. 05, 03-19.
- Deutsche Presse-Agentur (dpa), 2020, Klicks statt Behördengang. Der Weg zum digitalen Staat, Zeit Online (Erschienen am 26.12.2020), <https://www.zeit.de/news/2020-12/26/klicks-statt-behoerdengang-der-weg-zum-digitalen-staat> (Abgerufen am 28.05.2022).
- Institut für den öffentlichen Sektor, 2020, Strategischer Einkauf im Blick, <https://publicgovernance.de/html/de/9011.htm> (Abgerufen am 28.05.2022).
- IT-Planungsrat, 2021, Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG), <https://www.it-planungsrat.de/foederale-zusammenarbeit/ozg-umsetzung> (Abgerufen am 28.05.2022).

- McKinsey & Company, 2021, Global Digital Sentiment Survey. Ergebnisse für den deutschen Markt (Erschienen am 24.05.2021), https://www.mckinsey.de/~ /media/mckinsey/locations/europe%20and%20middle%20east/deutschland/news/presse/2021/2021-05-24%20digital%20sentiment%20survey%202021/mckinsey_digital_sentiment_survey_germany_2021.pdf (Abgerufen am 28.05.2022).
- Nationaler Normenkontrollrat, 2021, Monitor Digitale Verwaltung #5 (Erschienen am 05.2021) <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/1910766/2193a04890573b67b0a46e38e22bd3bf/210504-monitor-digitale-verwaltung-5-data.pdf> (Abgerufen am 28.05.2022).
- Nationaler Normenkontrollrat, 2020, Jahresbericht 2020 des nationalen Normenkontrollrates, Nationaler Normenkontrollrat, Berlin.
- Onlinezugangsgesetz (OZG), 2021, Registermodernisierung. Digitale Verwaltung benötigt moderne Register, Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat, <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/grundlagen/registermodernisierung/registermodernisierung-node.html> (Abgerufen am 28.05.2022).
- Onlinezugangsgesetz (OZG), 2020, Bundesregierung beschließt Registermodernisierungsgesetz, Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (Erschienen am 23.09.2020), <https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/kurzmeldungen/Webs/OZG/DE/2020/registermodernisierungsgesetz.html> (Abgerufen am 28.05.2022).
- Riedel, Donata und Martin Greive, 2017, Bis 2021 ist Deutschlands Verwaltung komplett digital, Handelsblatt (Erschienen am 13.09.2017).