



Sachstand

E-Government in Deutschland

Aktueller Stand

E-Government in Deutschland

Aktueller Stand

Aktenzeichen: WD 10 - 3000 - 019/18
Abschluss der Arbeit: 08.05.2018
Fachbereich: WD 10: Kultur, Medien und Sport

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Vorbemerkung	4
2.	Definition „E-Government“	4
3.	E-Government-Strategie der Bundesregierung	4
4.	Vergleich von Estland und Deutschland im Bereich E-Government	5

1. Vorbemerkung

Dieser Sachstand enthält eine Kurzdarstellung des aktuellen Standes im Bereich E-Government in Deutschland. Hierzu wurde das Bundesministerium des Innern (BMI) um offizielle Auskunft über den Stand der Umsetzung der E-Government-Strategie der Bundesregierung bzw. des BMI gebeten. Dessen Angaben mit E-Mail v. 24. April 2018 liegen dieser Arbeit zu Grunde. Die Anlagen 1 und 2 umfassen dabei die gewünschten Dokumente.

Der letzte Abschnitt befasst sich zudem mit dem angefragten Vergleich zwischen Deutschland und Estland im Bereich E-Government.

2. Definition „E-Government“

Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik beim BMI definiert den Begriff wie folgt:

„E-Government bezeichnet die elektronische Abwicklung von Geschäftsprozessen der öffentlichen Verwaltung und Regierung und leistet einen wichtigen Beitrag zur Modernisierung der Verwaltung: Die Prozesse werden beschleunigt, die Kommunikation vereinfacht und damit insgesamt die Qualität und Effizienz des öffentlichen Verwaltungshandelns erhöht. Für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen eröffnen sich neue Möglichkeiten, mit der Verwaltung in den Kontakt zu treten.“¹

3. E-Government-Strategie der Bundesregierung

Das BMI führt hierzu aus:

Die Bundesregierung verfolgt das Ziel, Behördengänge der Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen zukünftig möglichst entfallen zu lassen bzw., sofern dies nicht möglich ist, durch elektronische Verfahren über das Internet zu ergänzen. Der Förderung dieses Ziels diene das bereits 2013 verabschiedete E-Government-Gesetz des Bundes (EGovG)².

Die bereits bestehenden und zukünftigen Aktivitäten der Bundesregierung im Bereich E-Government wurden im Bundesprogramm Digitale Verwaltung 2020 gebündelt. Die Ergebnisse der im

1 Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik: E-Government; URL: https://www.cio.bund.de/Web/DE/Strategische-Themen/E-Government/egovernment_node.html;jsessionid=8A82EBC914243146008878713619ED13.2_cid340 (Zugriff: 26.04.2018).

2 E-Government-Gesetz vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2206) geändert worden ist.

Jahr 2017 erfolgten Evaluierung zeigen, dass die bereits in Kraft getretenen Umsetzungsverpflichtungen in weiten Teilen erreicht werden und damit wichtige Grundlagen für Vernetzung und Interoperabilität geschaffen wurden.

Detailliertere Informationen sind in den **Anlagen 1 und 2** zu finden.

Der aktuelle Schwerpunkt des BMI bei der Digitalisierung der Verwaltung liegt auf der fristgemäßen Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG)³. Hierfür sind einerseits die Portale von Bund und Ländern - sowie über letztere auch der Kommunen - zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Andererseits sind für viele Verwaltungsleistungen noch attraktive Onlinedienste zu schaffen. Um diese Aufgaben innerhalb des vorgegebenen Zeitraums von fünf Jahren abzuarbeiten, wurden im IT-Planungsrat die Projekte Portalverbund und Digitalisierungsprogramm initiiert. Darüber hinaus gilt es, die Anforderungen aufgrund der anstehenden EU-Verordnung über ein zentrales europäisches Zugangstor zur Verwaltungsleistungen (Single Digital Gateway [SDG]) mitzudenken. Hierzu zählt auch die Gewährleistung des once only principle, demzufolge eine Information nur einmal an die Verwaltung übergeben werden muss. Für alle weiteren Verwaltungsvorgänge sind, mit expliziter Zustimmung des Nutzers, direkt die verwaltungsinternen Daten zu verwenden. Für die Abbildung dieser Anforderungen haben Nutzerkonten sowie moderne und vernetzte Register eine große Bedeutung. Bei all diesen Fragestellungen müssen IT-Sicherheit und Datenschutz höchsten Ansprüchen gerecht werden. Der Nutzer behält die Herrschaft über seine Daten und erhält hierfür größtmögliche Transparenz über das Verwaltungshandeln.

Weitere Informationen zu diesem Thema sind in **Anlage 3** zu finden.

4. Vergleich von Estland und Deutschland im Bereich E-Government

Eine umfassende Vergleichsdarstellung der Fortschritte im Bereich E-Government in Deutschland und Estland liegt nach derzeitigem Stand nicht vor.⁴ Neben Medienberichten, die einhellig einen großen Vorsprung Estlands im Bereich E-Government aussagen, gehen die meisten wissenschaftliche Studien nur in einem größeren Zusammenhang oder am Rande auf einen deutsch-estnischen Vergleich im Bereich E-Government ein. Daher wird hierzu insbesondere das „Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leitungsfähigkeit Deutschlands“ von 2016 der von der Bundesregierung beauftragten „Expertenkommission Forschung und Innovation“ (EFI)

3 Onlinezugangsgesetz vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138).

4 Eine Recherche-Anfrage bei ID 1 (Bundestags-Bibliothek) hat keine konkreten Ergebnisse gezeitigt. Auch Ausarbeitungen der WD, parlamentarische Anfragen oder Vorgänge liegen hierzu nicht vor. Das BMI merkt auf Anfrage hierzu an: „Ungeachtet dessen ist allgemein bekannt, dass viele deutsche Zielvorstellungen in Estland bereits Realität sind. Die Ursachen hierfür sind vielschichtig und reichen von der Verwaltungshistorie über die Anzahl der Einwohner und den staatsorganisatorischen Aufbau bis hin zu unterschiedlichen Anforderungen an den Datenschutz. Aus diesen Gründen ist auch eine unreflektierte Übernahme estnischer Lösungen für Deutschland in der Regel nicht zielführend. Im Rahmen von Best Practice Untersuchungen liefern diese jedoch wertvolle Hinweise und Ideen, wie Lösungen im Rahmen der deutschen Strukturen umgesetzt werden können.“

herangezogen, dessen entsprechendes Kapitel „E-Government in Deutschland: Viel Luft nach oben“ bereits eine defizitäre Lage andeutet.⁵

Nach dem „Digital Economy and Society Index“ (DESI), mit dessen Hilfe die Europäische Kommission signifikante regionale Unterschiede in der Qualität und Nutzung von E-Government-Angeboten beziffert, erreicht Deutschland 2016 lediglich 50 von 100 Punkten und liegt damit deutlich unter dem EU-Durchschnitt von 55 Punkten der 28 Mitgliedstaaten. Nach der Werteskala des DESI führt Estland hingegen den Vergleich im Bereich „Digital Public Services“ mit 87 Punkten an, gefolgt von Dänemark und Finnland.⁶ Dies veranschaulicht Abbildung 1.

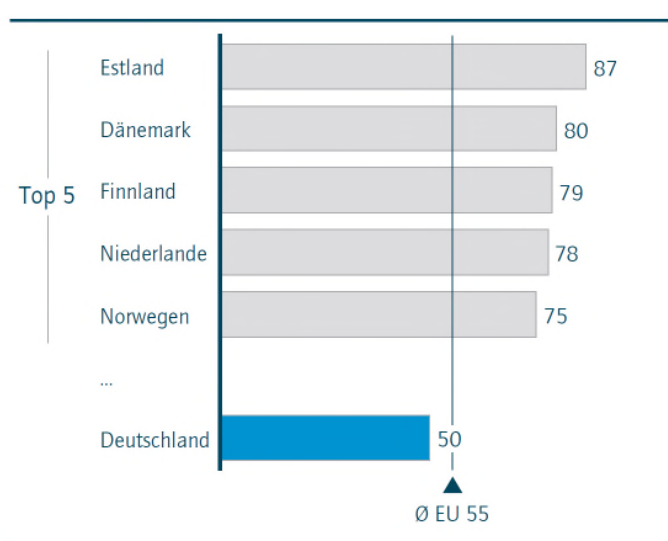


Abbildung 1⁷

Der „E-Government Development Index“ der Vereinten Nationen von 2014⁸, der den Entwicklungsstand der E-Government-Angebote aller UN-Mitgliedsstaaten auf der Grundlage eines vierstufigen Rasters analysiert, zeigt ein ähnliches Bild: „Der E-Government Development Index zeigt, dass in Südkorea, Estland und den USA mehr behördenbezogene Dienstleistungen online verfügbar sind als in Deutschland. Darüber hinaus kann der größte Teil der in diesen Ländern angebotenen Dienste digital durchgängig durchgeführt werden.“⁹ Dies veranschaulicht die folgende

5 Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI): Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leitungsfähigkeit Deutschlands; Berlin 2016; S. 80 ff.

6 Manner, Simon Arne / Weise, Frank: „E-Government“ – Chancen und Herausforderungen der Digitalisierung im europäischen Kontext; White Paper, Horváth & Partners; Berlin 2017; S. 3.

7 Ebenda.

8 Vereinte Nationen: E-Government Survey 2014. E-Government for the future we want; New York 2014; URL: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf (Zugriff: 07.05.2018).

9 EFI-Gutachten, S. 84 f.

Abbildung 2 – Qualitätsstufen des deutschen E-Government-Angebots im internationalen Vergleich 2014.

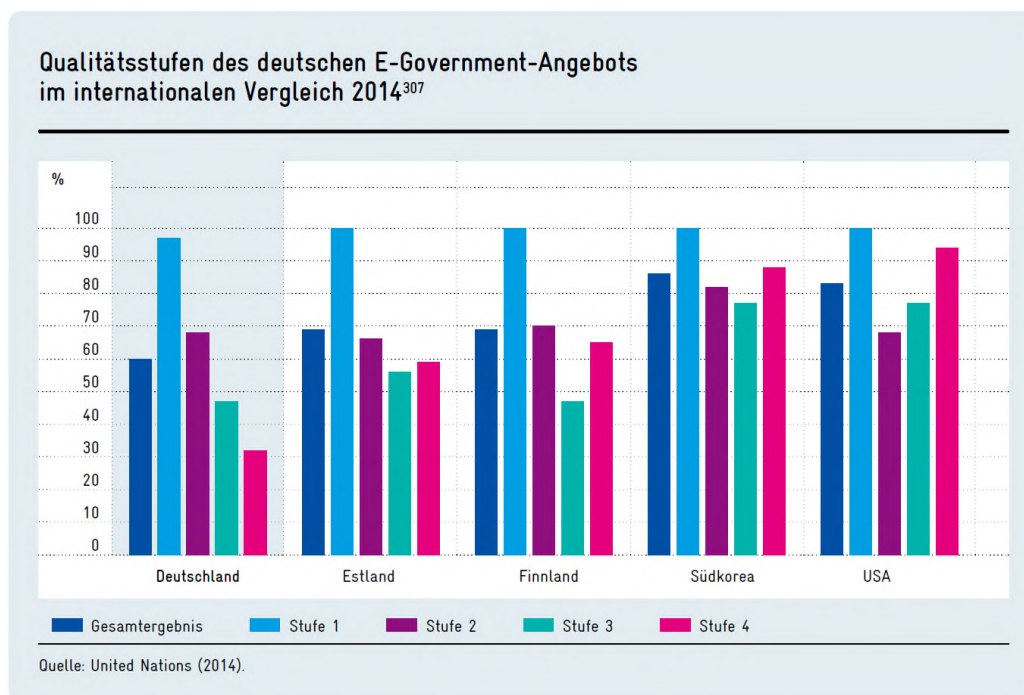


Abbildung 2¹⁰

Abbildung 2 zeigt, dass in allen untersuchten Ländern, so auch Deutschland und Estland, die Entwicklungsstufe 1 (hellblauer Balken) weitgehend ausgebaut ist. Auch E-Government-Angebote der Stufe 2 (violetter Balken) sind in Deutschland auf einem ähnlich hohen Niveau wie in Estland. Jedoch bereits die Werte von Stufe 3 (grüner Balken) weisen für Deutschland offensichtliche Rückstände auf, sowohl zu Estland, als auch im internationalen Vergleich. „Während die E-Government-Angebote in Estland, Südkorea und den USA weitgehende Möglichkeiten für eine zweiseitige Kommunikation und Interaktion zwischen Bürgern und öffentlichen Institutionen bieten, ist dies in Deutschland nur eingeschränkt möglich.“¹¹ Am schlechtesten schneidet Deutschland bei E-Government-Angeboten der Stufe 4 ab (roter Balken). Alle im Gutachten verglichenen Länder, also auch Estland, erreichen ein deutlich höheres Niveau als Deutschland.

10 Ebenda. Erläuterung (ebd.): „Die erste und zweite Stufe umfassen eindirektionale Interaktionsformen wie die Informationsbereitstellung durch Behörden oder die Verlinkung auf Webseiten anderer Institutionen (Stufe 1) sowie die einseitige elektronische Kommunikation u.a. mit herunterladbaren Dokumenten (Stufe 2). Angebote der Stufe 3 umfassen die Möglichkeit der wechselseitigen Kommunikation und Interaktion – z.B. die Beantragung und Ausstellung von Lizenzen und Urkunden. Ab Stufe 3 sind die Anforderungen für digitale Durchgängigkeit erfüllt, also die Abwicklung eines Vorgangs ohne Wechsel des informationstragenden Mediums. Angebote der Stufe 4 sind als vollständig verknüpfte Dienste definiert, die einen barrierefreien Austausch von Informationen, Wissen und Daten zwischen Behörden und Bürgern bzw. Unternehmen ermöglichen.“

11 Ebenda, S. 85.

In einem Zwischenfazit kommt das EFI-Gutachten zu dem Schluss, dass, um den Entwicklungsstand des deutschen E-Government-Angebots besser erfassen zu können, dieses nach Zielgruppen differenziert werden muss. Dies schlüsseln die Abbildungen 2 und 3 auf: Die vergleichende Analyse zeigt, dass zentrale Dienste für Unternehmen (Abbildung 3) bereits überwiegend digital durchgängig angeboten werden, während dies bei den zentralen Diensten für Bürger (Abbildung 4) nicht der Fall ist. „Lediglich drei von 16 erfassten Bürger-Diensten – Steuererklärung, Arbeitssuche durch das Arbeitsamt sowie die Übernahme medizinischer Behandlungskosten – sind in Deutschland digital durchgängig verfügbar, während sieben Dienste (z.B. Ummeldung des Wohnsitzes oder An- und Abmeldung des Autos) nicht flächendeckend über das Internet wahrgenommen werden können. Deutschland liegt bei den E-Government-Angeboten für Bürger weit abgeschlagen hinter Estland und Finnland.“¹²

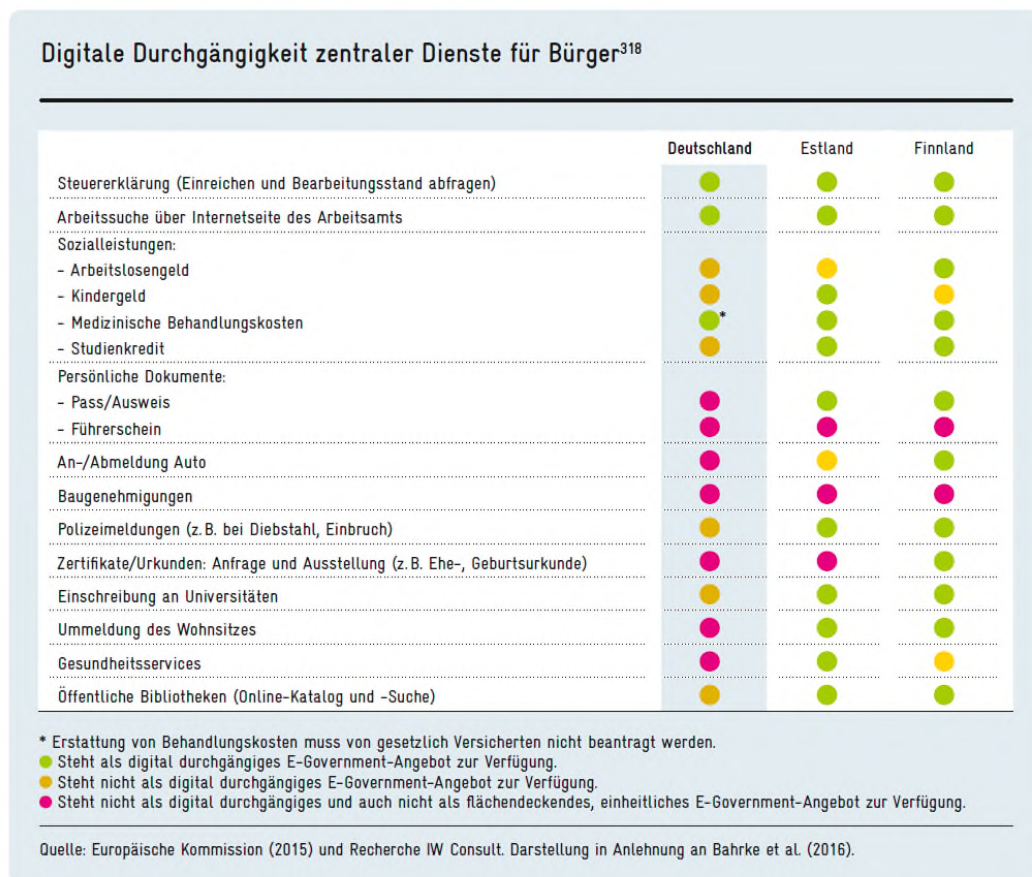
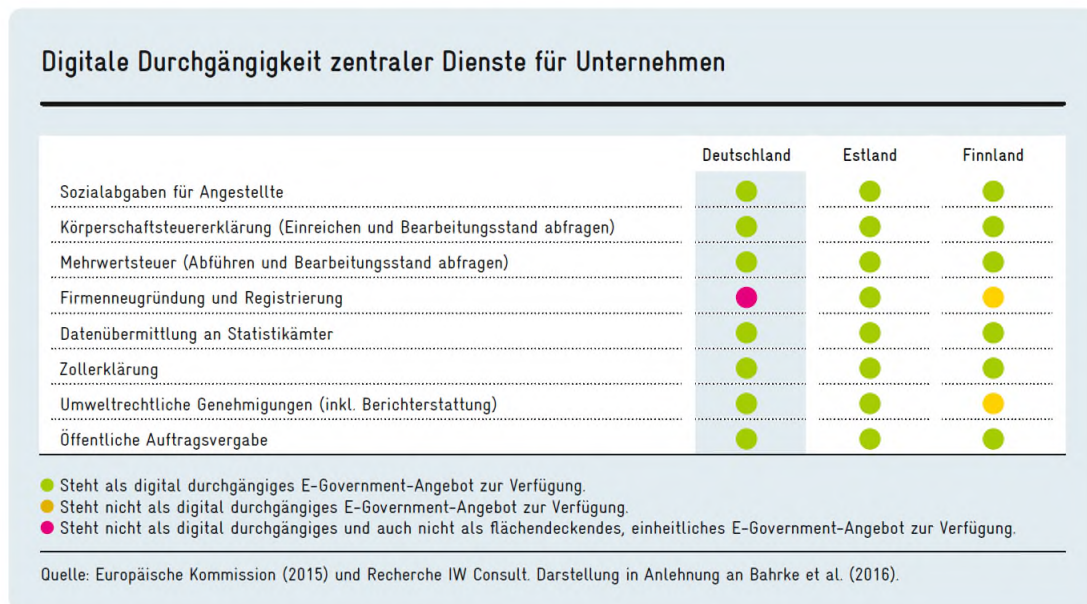


Abbildung 3¹³

12 Ebenda.

13 Ebenda, S. 86.

Abbildung 4¹⁴

Die EFI-Untersuchung zeigt in einem weiteren Teil, dass die E-Government-Angebote für Bürger in Deutschland über eine geringe Nutzerfreundlichkeit verfügen – und das, obwohl das Angebot bereits lückenhaft und weitgehend nicht digital durchgängig ist. „Ein nutzerfreundliches E-Government-Angebot zeichnet sich – neben digitaler Durchgängigkeit – durch Bekanntheit der online verfügbaren Dienste, Übersichtlichkeit, einfache Bedienbarkeit sowie Transparenz aus. Idealerweise werden die elektronischen Informationen und Dienstleistungen gebündelt an einem Ort aus einer Hand angeboten (One-Stop-Shop).“¹⁵

Die Hauptbarriere für die Nutzung von E-Government stellt laut des „E-Government Monitor“¹⁶ die mangelnde Bekanntheit vieler Online-Angebote dar. Eine fehlende einfache Handhabung, unzureichende Hilfestellung durch die Behörden, mangelnde digitale Durchgängigkeit sowie undurchschaubare Strukturen werden als weitere Barrieren benannt, die einer Nutzung von Online-

14 Ebenda.

15 Ebenda, S. 85.

16 „Der E-Government Monitor ist eine von der Initiative D21 und dem Institute for Public Information Management (IPIMA) herausgegebene Studie. Der E-Government Monitor liefert seit 2010 jährlich ein umfassendes Bild über die Nutzung und Akzeptanz von E-Government-Angeboten in Deutschland und vergleicht diese mit Österreich, der Schweiz und Schweden. In der 2015er Ausgabe liegt der Schwerpunkt auf den Erwartungen, die die Bevölkerung an spezifische Online-Bürgerdienste stellt. Der E-Government Monitor befragt Personen, die das Internet nutzen, ob bzw. auf welche E-Government-Angebote sie zurückgreifen. Die Ergebnisse der Befragung machen deutlich, dass viele Personen zwar E-Government-Angebote nutzen, sie diese Angebote aber nicht als Bestandteil von E-Government verstehen. So kommt es zu der paradoxen Situation, dass nur 39 Prozent der Befragten angeben, E-Government-Angebote im zurückliegenden Jahr genutzt zu haben, zugleich aber 71 Prozent der Befragten angeben, bereits auf Angebote aus einer vorgegebenen Liste zurückgegriffen zu haben.“ (ebenda, S. 167, Erläuterung zu Fußnote 312).

Behördendiensten im Weg stehen. „Die Ergebnisse des E-Government Benchmark Reports 2014¹⁷ der EU-Kommission bestätigen diese Befunde und zeigen, dass die Nutzbarkeit von E-Government-Webseiten in Deutschland deutlich schlechter bewertet wird als etwa in Finnland oder Estland.“¹⁸ Die mangelnde Nutzerfreundlichkeit von E-Government in Deutschland zeigt sich insbesondere darin, dass die für Bürger und Unternehmen zentralen Dienstleistungen in den entsprechenden Bürgerservice-Portalen nicht aufgeführt werden. Für die benötigten Dienstleistungen muss nach wie vor die jeweilige Internetseite der zuständigen Behörden aufgesucht werden. In u.a. Estland existiert bereits ein Bürgerservice-Portal, auf dem alle Online-Dienste einheitlich und übersichtlich nach dem One-Stop-Shop-Prinzip angeboten werden. „Auf dem zentralen deutschen E-Government-Portal hingegen werden vorrangig Informationen zu Stellenangeboten im öffentlichen Dienst und Ausschreibungen der öffentlichen Hand angeboten.“¹⁹

Das EFI-Gutachten abschließend:

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

Das gute Abschneiden Estlands in Sachen Transparenz erklärt sich u.a. dadurch, dass das estnische, zentral koordinierte E-Government-System auf dem Grundsatz aufbaut, dass die Daten dem Bürger gehören. Über das estnische Service-Portal eesti.ee können die Bürger nachverfolgen, welche Behörden aus welchem Anlass auf ihre persönlichen Daten zugegriffen haben. Mangelnde Nutzerfreundlichkeit von E-Government-Angeboten ist auch aus Sicht der Unternehmen ein Problem. Zwar werden in Deutschland fast alle zentralen Dienste für Unternehmen digital durchgängig angeboten, doch wird die Nutzerfreundlichkeit kritisch beurteilt. Insbesondere die Unübersichtlichkeit und schwierige Auffindbarkeit von Online-Diensten und das Fehlen eines One-Stop-Shops werden beklagt. Die Ergebnisse des E-Government Benchmark Reports belegen, dass die Nutzerfreundlichkeit des deutschen E-Government-Angebots für Unternehmen im europäischen Vergleich Defizite aufweist. So wird die Nutzerorientierung von Online-Dienstleistungen, die den regulären Geschäftsbetrieb betreffen, in Deutschland deutlich schlechter beurteilt als in anderen EU-Ländern.“²⁰

17 Europäische Kommission: Delivering on the European Advantage? 'How European Governments can and should benefit from innovative public services'. eGovernment Benchmark Background report; Brüssel 2014; URL: http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=5812 (Zugriff: 07.05.2018).

18 EFI-Gutachten, S. 85.

19 Ebenda.

20 Ebenda, S. 85 f.

Allerdings stellt der aktuelle E-Government Benchmark Report der EU-Kommission von 2017²¹ messbare Verbesserungen der E-Government-Angebote in Deutschland fest. In Deutschland zeigen sich Fortschritte in den Bereichen „Arbeit und Unternehmensgründung“, wobei die Steigerung sowohl Quantität als auch Qualität von Online-Service-Angeboten betrifft. „Einen deutlichen Sprung von 64 auf 81 Prozent im Vergleich zu den Ergebnissen aus dem Jahr 2015 machen außerdem ‚grenzüberschreitende E-Government-Angebote‘ für Bürgerinnen und Bürger.“²² Dies zeigen auch die Werte der sogenannten „top-level benchmarks“, also die Bereiche Wirtschaft, Familie, Arbeit und Studium. Wie in Abbildung 5 sichtbar, hat Deutschland aufschließen können und belegt nun den 12. Platz direkt hinter Estland und über dem EU-Durchschnitt.

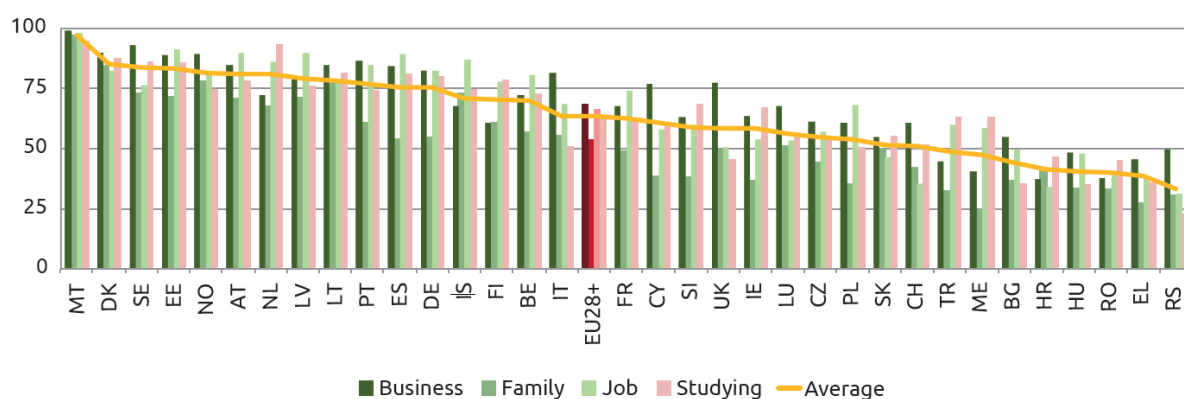


Abbildung 5

Für eine umfassendere Verifikation und Beurteilung des deutschen E-Governments werden jedoch weitere Erhebungen abzuwarten sein.

* * * *

21 Europäische Kommission: eGovernment Benchmark 2017. Taking stock of user-centric design and delivery of digital public services in Europe; Brüssel 2017; URL: https://www.capgemini.com/de-de/wp-content/uploads/sites/5/2017/11/2017-egovernment-benchmark_background_v7-2.pdf (Zugriff: 07.05.2018).

22 Capgemini / Henningsen, Julia: E-Government-Benchmark 2017 der Europäischen Kommission fordert intelligentere und offenere E-Government-Dienste, um positiven Trend zu verstärken; Berlin 2017; URL: <https://www.presseportal.de/pm/16952/3798896> (Zugriff: 07.05.2018).