

August 2004 / Netskill AG

Virtual Roundtable: eGovernment in Deutschland - Status Quo, Trends und Visionen für den modernen Staat

Competence Site:

Ist eGovernment in Deutschland in der Innovationsfalle?

Deutschland gilt international nicht gerade als besonders innovationsfreudig. Zuletzt war zu vernehmen, dass der Erfolg von eGovernment in Deutschland im internationalen Vergleich rückläufig ist. Wie lautet Ihre persönliche Einschätzung? In welchen Bereichen sehen Sie Probleme und Hemmnisse? Fehlt es an Geld oder Wille oder Können? Welche Initiative muss von der Politik und Verwaltung ausgehen, was muss die Wirtschaft beisteuern, um eGovernment im internationalen Vergleich wieder nach vorne zu bringen?

Dipl.-Ing. (FH) Thilo Schuster (cit GmbH):

Um eGovernment erfolgreich umsetzen zu können, muss zu einen Geld investiert werden, zum anderen müssen die Ziele klar definiert und ein Erwartungsmanagement etabliert werden. Ohne klare Zielvorgaben der Politik und Verwaltungsführung sowie der Bereitschaft, auch Konsequenzen zu tragen, sind Erfolge durch eGovernment nicht nachhaltig möglich.

Die Einführung der elektronisch unterstützten Prozesse und Kommunikationsmethoden in der Verwaltung erfordern eine konsequente Überarbeitung der Prozesse und Vorschriften (ein überladener Verwaltungsprozess, welcher elektronisch unterstützt wird, ist ein elektronisch unterstützter überladener Verwaltungsprozess). Dies erfordert neben Geld vor allem den Willen aller Beteiligten. Für erfolgreiches eGovernment ist es wichtig, vor dem Technologieeinsatz eine vernünftige Grundlage zu schaffen. Dies kann auch bedeuteten, gegebenenfalls Rechtsvorschriften radikal zu ändern, um Prozessvereinfachungen zu erlauben.

Insbesondere bei den föderalen Strukturen innerhalb der Bundesrepublik können technische Standards die Entwicklungskosten deutlich senken. Diese Standards müssen von der Verwaltung und den Herstellern entwickelt, umgesetzt und konsequent eingesetzt werden. Beispiele hierfür sind der im MEDIA@Komm entwickelte Verwaltungsstandard OSCI oder die im Projekt Bund Online 2005 erstellte Technologiefestlegung SAGA. Zudem muss innerhalb der Verwaltung eine klare IT-Strategie verfolgt werden.

Dr. Winfried Materna (Geschäftsführer MATERNA GmbH):

Deutschland befindet sich nicht in der Innovationsfalle, sondern eher in einer Organisationsfalle. Auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene gibt es eine Fülle von Initiativen. Leider sind diese nicht ausreichend aufeinander abgestimmt. Hier böte sich aber ein nicht unerhebliches Sparpotenzial. Die

Informationsfülle und die Nutzungsvielfalt tragen nicht wie gewünscht zu hoher Akzeptanz bei. Der Transaktionsanteil für Bürger und Unternehmen ist deutlich zu gering. Die wesentliche Hürde liegt hier in einem einheitlichen und allgemein akzeptierten Sicherheitsstandard. Die vielen Lösungen sind durch Marketing- und Anreizsysteme zu pushen

Dr. Manfred Mayer (Ministerialrat, Bayerische Staatskanzlei):

Deutschland ist mit anderen Ländern im Bereich von eGovernment nur schwer zu vergleichen, da es sich durch die föderalistische Struktur und Aufgabenteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (Selbstverwaltungsrecht) sowie durch die bekannte Regelungsdichte nachhaltig unterscheidet. Trotzdem gibt es in Deutschland bereits eine Vielzahl an Verwaltungsleistungen, die Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung online zur Verfügung stehen. Die Präsenz dieser Dienste ist jedoch mangels gut strukturierter eGovernment-Portale oft nur Experten bekannt. Hemmnisse sehe ich auch bei länder- und ressortübergreifenden Dienstleistungen. Hier gibt es aber beispielsweise mit dem Projekt DeutschlandOnline und der bayerischen eGovernment-Initiative und dem eGovernment-Pakt mit den bayerischen kommunalen Spitzenverbänden bereits konkrete Maßnahmen, diese Hemmnisse abzubauen. Erster Schritt wird die Schaffung der nötigen technischen Voraussetzungen sein, wobei der elektronischen Signatur eine besondere Bedeutung beizumessen ist. Doch sind erhebliche finanzielle Mittel in Bayern erforderlich, um den ehrgeizigen Zeitplan für die Umsetzung der einzelnen eGovernment-Projekte zu halten. Hier liegt es in einer politischen Schwerpunktsetzung, auch in Zeiten knapper Haushaltsmittel, eGovernment-Projekte zu unterstützen. Beitrag der Verwaltung muss die Bereitschaft zur Neustrukturierung ihrer Geschäftsprozesse im Sinne eines effizienten und auf die technischen Rahmenbedingungen abgestimmten Verwaltungshandelns sein. Die Wirtschaft ist gefordert sich in diesen Prozess mit einzubringen und die notwendigen innovativen Produkte für ein effizientes eGovernment bereitzustellen.

Willi Kaczorowski (Executive Advisor, Cisco Systems):

eGovernment befindet sich zur Zeit gleich in drei Fallen:

Organisationsfalle: Der deutsche Föderalismus und die Organisationshoheit der Ressorts behindern eine konsistente eGovernment Strategie auf vertikaler und horizontaler Ebene in Deutschland. Im Unterschied zu anderen EU-Nachbarn (Großbritannien, Frankreich, Österreich) gibt es keine organisatorische Bündelung der eGovernment Zuständigkeiten auf der nationalen Ebene. Wir benötigen eine Bündelung in Form einer eGovernment Agentur für Bund und Länder. Außerdem ist ein CIO in allen Landesregierungen und im Bund erforderlich. Hessen kann hier als gutes Beispiel dienen. Auch der kürzlich gefaßte Beschluß des NRW-Landtags macht Mut, dass wir hier schnell zu Verbesserungen kommen.

Aufmerksamkeitsfalle: eGovernment ist innerhalb kürzester Zeit von einem politischen Zukunftsthema zu einem Thema der IT-Referenten geworden. Es fehlt die politische Aufmerksamkeit und Unterstützung, da es nicht gelingt, zu verdeutlichen, welchen Beitrag eGovernment zur fälligen Generalüberholung des Staates und des öffentlichen Sektors leistet. Außerdem fehlt die Verbindung zu den konkreten Politikergebnissen, so dass der Wert von eGovernment Initiativen für gesellschaftliche Herausforderungen (Arbeitsplätze, Wettbewerbsfähigkeit, Sozialer Zusammenhalt etc.) deutlich wird.

Akzeptanzfalle: Die Akzeptanz und Nutzung von eGovernment-Anwendungen ist in den Staaten besonders niedrig, in denen eGovernment hauptsächlich aus Sicht der Verwaltung konzipiert wurde, ohne dass Kunden daran beteiligt waren. Erst wenn die Kunden systematisch an der Konzeption und Verbesserung der eGovernment Anwendungen mitwirken, lässt sich die Nutzungsrate erhöhen. Außerdem sind Investitionen in Netzwerkinfrastrukturen sowie begleitende Qualifizierungsmaßnahmen erforderlich, um diese Akzeptanz zu erreichen. Internationale Beispiele wie Kanada, Singapur oder Korea zeigen hier die Richtung an.

Professor Dr. Rainer Thome (Inhaber des Lehrstuhls für Betriebswirtschaftslehre und Wirtschaftsinformatik an der Universität Würzburg und Vorstand des eGovernment Development Center e.V. (eGoDeC):

Nach unserer Einschätzung ist es weniger eine Innovations- als eher eine Integrationsfalle beziehungsweise ein Henne/Ei-Problem. Solange beispielsweise keine klaren Vorgaben für die Gestaltung der digitalen Unterschrift vorliegen, wird es keine Signaturkarten geben; wenn es keine Signaturkarten gibt, entstehen auch keine Anwendungen; wenn es aber keine Anwendungen gibt, ist niemand bereit, in Signaturkarten zu investieren usw. usw. Dies gilt in ähnlicher Weise auch in vielen anderen Bereichen. So gut die föderale Struktur unseres Staates mit der klaren Bekenntnis zur Teilung der Gewalten ist, so falsch ist deren Interpretation im Sinne einer unkoordinierten unabhängigen Auswahl von Datenformaten, Identifikatoren, Schnittstellen, Basisdiensten und Verfahren. Es ist ein bedauerliches Missverständnis, wenn die Entscheidungsfreiheit der Institutionen auf diesem Gebiet ausgetobt wird, wie es in Deutschland der Fall ist. Wir könnten dann auch wieder zur kleinräumigen Festsetzung von Uhrzeiten nach dem Sonnenstand, der regionalen Einführung von Temperaturskalen und Längenmaßen zurückkehren, mit allen negativen Effekten, die wir im eGovernment in Deutschland heute noch erleiden.

Das skizzierte föderale Missverständnis fördert eine zu hohe Entscheidungsautonomie und Besitzstandsdenken. Die kameralwirtschaftliche Intransparenz wird zur Verschiebung von Ressourcen missbraucht.

Problematisch ist insbesondere die völlig falsche Einschätzung der Informationsverarbeitung als Gestaltungsaufgabe öffentlicher Einrichtungen. Sie sollte als Werkzeug verstanden werden und nicht als Profilierungsinstrument für die Politik und Verwaltungseinrichtungen unter dem Deckmantel der für ein freiheitliches Gemeinwesen notwendigen Unabhängigkeit.

Es fehlt auch an Mut zur Umgestaltung der organisatorischen Abläufe. Maschinelle Informationsverarbeitung sollte nicht auf Verwaltungsabläufe aufgepfropft werden, die in einem anderen technischen Umfeld entwickelt wurden.

In der Politik fehlt es an der Erkenntnis, dass jede Verzögerung von eGovernment doppelt Geld kostet, weil erst später damit gespart werden kann und weil der Wildwuchs von separatistischen Einzellösungen weiter getrieben wird, mit der Konsequenz, dass deren Rückführung auf einen Standard immer aufwendiger wird.

Es ist auch nicht der Wille ersichtlich, die Informationsverarbeitung zu dem zu machen, was sie ist, ein technisches Hilfsmittel, wie Locher, Ordner und Karteikarten. Wenn die in der Größe nicht zueinander passen, wird es auch unnötig teuer. Zukünftig muss die Politik die Kraft aufbringen, neue gesetzliche Regelungen nicht nur an deren politischer „Verkaufbarkeit“, sondern an deren Automationsfähigkeit zu orientieren. Es muss sich auch die Einsicht entwickeln, dass Bürokratieabbaugremien nicht nur mit juristischer Kompetenz besetzt sein dürfen, sondern dass in gleicher Weise die Wirtschaftsinformatik mitreden muss.

Und welche Rolle soll die Wirtschaft spielen? Die Hoffnung stirbt zwar zuletzt, aber hier ist sie in Bezug auf eine positive Entwicklung schon tot. Selbst bei Anfragen auf Wünsche der Privatwirtschaft bezüglich einer besseren digitalen Verbindung mit der Verwaltung im Sinne eines Business to Government reagiert diese nur panisch in Angst vor neuen bürokratischen Forderungen.

Die Anbieter von Lösungen für eGovernment müssen Finanzierungsmodelle für knappe Kassen entwickeln und Investitionen in die Märkte von morgen vornehmen. Sie sollten außerdem zukünftig die kurz-, mittel- und langfristigen Einsparungspotentiale und Effizienzgewinne besser sichtbar machen, dann werden hoffentlich auch Mittel durch die öffentliche Verwaltung bereitgestellt. Sie müssen schließlich auch Bereitschaft zur Standardisierung zeigen, und wie im Falle des Signaturlösungsabkommens ersichtlich wird, akzeptieren, dass es besser ist ein kleines Stück vom großen Kuchen als ein großes Stück vom kleinen Kuchen zu bekommen.

Herr Horst Müller (Gesellschafter von ADMAC Consult GbR):

1. Eine Verschlechterung der Rangstellung Deutschlands im internationalen Ranking lässt sich nicht generell feststellen. Es gibt lediglich eine – allerdings gut "verkaufte" Untersuchung – die einseitig auf onlinefähige Dienstleistungen abstellt und bei der Deutschland in der europäischen Vergleichsgruppe nur einen hinteren Rang einnimmt. Zudem wird ein geringfügig schlechteres Abschneiden im Vergleich zu Voruntersuchungen konstatiert (Cap Gemini Ernst & Young, Untersuchung Oktober 2003). In anderen neueren Untersuchungen belegt Deutschland dagegen mittlere oder vordere Plätze.

Bei all diesen Rankings gibt es weder identische Untersuchungsziele noch einheitliche Bewertungskriterien. Die Rankingergebnisse unterscheiden sich deshalb auch, je nachdem, ob man nur europäische Staaten und Industriestaaten vergleicht oder ob man weltweit Staaten

unterschiedlichen Entwicklungsstands untersucht. So nimmt Deutschland in einer aktuellen Untersuchung der Vereinten Nationen den 9. Rang unter 173 untersuchten Staaten und den 5. Rang unter 44 europäischen Staaten ein. Bei einem Ranking des World Economic Forums aus 2004 wird Deutschland der 7. Rang unter 102 untersuchten Ländern zugemessen. Allenfalls lässt sich sagen, dass es Länder gibt, die meist besser beurteilt werden (z.B. Vereinigte Staaten, Kanada, Australien, Schweden, United Kingdom und Dänemark) oder die deutlichere Fortschritte machen (z. B. Österreich).

2. Es lässt sich jedoch die Auffassung vertreten, dass in der Bundesrepublik die 'Fortschrittsraten' bei der Entfaltung des eGovernment zurückgehen und eine Tendenz zur Stagnation erkennbar ist. Das ist eine Folge der noch herrschenden Implementationsstrategie des 'Frontend-eGovernment'. Ziel vieler öffentlicher Institutionen ist es ja nach wie vor, den Bürgern, Unternehmen und gesellschaftlichen Gruppen die onlinefähigen Dienstleistungen möglichst bald und umfassend zur Verfügung zu stellen. Das ist eine durchaus ehrenwerte Intention, von der man sich auch politischen Ertrag verspricht. Die Angebote übersteigen dabei aber zunehmend die relativ geringe Nachfrage und die erwarteten Wirtschaftlichkeitsvorteile lassen sich nicht realisieren.

Noch nicht im ausreichenden Ausmaß im Blickpunkt stehen dagegen andere Felder des eGovernment. eGovernment beschränkt sich ja nicht nur auf die Schnittstelle zum Bürger, es geht vielmehr um eine umfassende und systemprägende Verwendung digitaler Informationen bei der Wahrnehmung von Staatsaufgaben. Notwendig ist deshalb ein Paradigmenwechsel. Vorrangiges Ziel muss die an den Anforderungen und Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnik ausgerichtete Neustrukturierung des gesamten öffentlichen Bereichs sein. Beim eGovernment geht es also primär um die Gestaltung des Gesamtsystems (Aufgaben, Organisation, Prozesse, Mitarbeiter) und nicht nur um die der System-Umfeld-Beziehungen. Nur dann wirkt eGovernment als Schlüsselinnovation. Wichtig sind deshalb

- der weitere Ausbau und die Ebenen übergreifende Verknüpfung der Kommunikationsnetze;
- die umfassende Reorganisation und Konsolidierung der IT-Infrastrukturen (Hardware, Software, Organisation, Personal);
- der konsequente Übergang zur elektronischen Aktenführung;
- die Lösung der Blockaden bei der Nutzung qualifizierter elektronischer Signaturen;
- der IT-gestützte Ausbau eines betriebswirtschaftlichen Instrumentariums (neues öffentliches Rechnungswesen auf doppischer Grundlage; Entwicklung einer Ebenen übergreifenden einheitlichen Systematik der öffentlichen Aufgaben / Leistungen / Produkte) sowie die Einführung von ERP-Systemen, die in ihrer Softwaregestaltung dezidiert den Bedürfnissen des öffentlichen Sektors entsprechen;
- eine systematische Entwicklung des Wissensmanagements.

Roland Ruisz (Regiomarkt®):

Es fehlt weder am Willen, Können noch an Geld; es fehlt meiner Ansicht nach an der Art, wie wir mit der komplexen Materie umgehen. Eine systemische Sichtweise auf den Komplex E-Government-Projekt sollte sowohl bei den Unternehmen als auch bei den mitverantwortlichen Kunden auf der öffentlichen Seite Missverständnisse abbauen, die z. Z. ständig IT-Projekte der öffentlichen Hand scheitern lassen.

Jon Abele (Managing Director, BearingPoint GmbH):

Internationale Benchmarks sind grundsätzlich zu begrüßen, da sie die Nationen in den Wettbewerb miteinander stellen. Dennoch hängen die Ergebnisse immer stark von den herangezogenen Kriterien ab.

Deutsche Initiativen, wie z. B. BundOnline oder Deutschland Online verändern nachhaltig die Dienstleistungen der Verwaltung. Auch die Initiativen der Länder, wie z. B. Hessen, NRW oder Sachsen-Anhalt und der Kommunen weisen grundsätzlich in die richtige Richtung und werden Deutschland im eGovernment weiter nach vorne bringen.

Dennoch gibt es Hemmnisse wie die vielfach ebenenübergreifenden Strukturen und Prozesse, die eine Initiative und Gesamtverantwortung für einen großen Wurf häufig verhindern oder die fehlende Verbreitung der digitalen Signatur, die bei vielen Transaktionen den Nutzen beschränkt.

Professor Dr. Christoph Lattemann (Inhaber des Lehrstuhls für Corporate Governance und E-Commerce an der Universität Potsdam):

Persönliche Einschätzung zu eGovernment Initiativen in D

Im Bereich des eGovernment hat die Bundesregierung mit Investitionen von über 11,13 Mrd. Dollar im Jahr 2003 bereits erhebliche Anstrengungen unternommen, jedoch ist Deutschland im internationalen Vergleich eher als mittelmäßig anzusiedeln. Dies kann in erster Linie auf eine fehlende Gesamtstrategie zurückgeführt werden. Zwar gibt es vielfältige Initiativen auf Bundesebene (z.B. BundOnline 2005, Deutschland Online, Media@Comm) sowie auf Landes- und Kommunalen Ebene, die jedoch eine Gesamtstrategie vermissen lassen. Die führt dazu, dass Vernetzungs-, Standardisierungs- und somit Skaleneffekte nicht in ausreichendem Maße ausgenutzt werden.

Probleme und Hemmnisse

Zahlen zeigen (siehe Frage 4), dass es in Deutschland ein Entwicklungspotenzial für eGovernment gibt, wenn es gelingt, die größte Nutzungsbarriere abzubauen: Im Jahr 2003 geben 82 % der Deutschen an, das Internet als „unsicher“ zu empfinden.

Auf Angebotsseite müssen die Initiative in eine erkennbare und kommunizierbare Gesamtstrategie gefasst werden. Die Umgestaltung der öffentlichen Verwaltung muss grundlegend erfolgen. Die

Aussage des Bundes, über 400 Prozesse in der öffentlichen Verwaltung zu Elektronisieren, geht am Kernproblem vorbei. Grundsätzlich sind zunächst die Prozess generell in Frage zu stellen, bevor man sie elektronisiert.

Dipl-Betriebswirt (BA) Michael Bartz (USU AG):

Unserer Erfahrung nach reicht ein eGovernment-Frontend nicht aus, wenn die Abwicklung die elektronisch angestossenen Prozesse nicht ebenfalls modernisiert werden. Die elektronische Abgabe der Steuererklärung bringt wenig, wenn die Bearbeitung nach wie vor 2-3 Monate dauert oder Behörden telefonisch nur schwer erreichbar sind. Viele dieser Bearbeitungsprozesse sind weiterhin auf verschiedene Sachbearbeiter und IT-Systeme verteilt, so dass neben einer durchgehenden IT-Lösung besonders eine Modifikation der gängigen Abläufe erforderlich ist. Gerade hier schlummern enorme Effizienzpotentiale. So werden z.B. die Prozesskosten bei Dienstreisen in der Öffentlichen Verwaltung auf bis zu 50 Prozent der direkten Kosten geschätzt.

Bei einer Konzeption, die auf eine Verbesserung der Abläufe zielt, hat sich die Konzentration auf die häufig genutzten Prozesse bewährt. Für die Mehrzahl der Bürger bringt dies einen direkt erfahrbaren Nutzen. Eine wichtige Voraussetzung ist die Rechtsverbindlichkeit insbesondere elektronischer Vorgänge. Aktuell ist die Hürde noch hoch: Bürger müssen über Signaturkarte und entsprechende Hardware verfügen, um Anträge etc. elektronisch stellen zu können. Um die Akzeptanz hierfür sicherzustellen, ist eine „kritische Masse“ an Geschäftsvorfällen bei jedem einzelnen Bürger notwendig, die online schneller und einfacher durchgeführt werden kann. Dies ist vielerorts noch nicht gegeben. Um echte Bürgernähe zu realisieren, muss eine eGovernment-Konzeption darüber hinaus alle Zugangswege des Bürgers (Telefon, persönlich, Post, Web) unterstützen. Bietet die Verwaltung hier schlüssige und bürgerfreundliche Dienste an, wird dies vom Bürger unmittelbar positiv wahrgenommen.