

Edition Innovative Verwaltung



Andreas Schmid

eGovernment in Deutschland— eine unvermutete Erfolgsgeschichte

Vom sich selbst im Weg stehen und
wie die digitale Transformation doch
noch gelingen kann



Springer Gabler

Edition Innovative Verwaltung

Die Bücher der Edition Innovative Verwaltung bieten praxisorientierte Fachinformation für Führungskräfte und Verantwortungsträger im öffentlichen Sektor. Die AutorInnen sind erfahrene PraktikerInnen aus der Kommunal-, Landes- und Bundes-Verwaltung sowie BeraterInnen und WissenschaftlerInnen. Sie teilen ihre Expertise, formulieren Empfehlungen, bieten Praxisleitfäden und geben Orientierung für eine erfolgreiche Öffentliche Verwaltung in der Zukunft. Das Themenspektrum spannt sich über die neuesten Herausforderungen in der Digitalen Verwaltung und Organisations- und Prozess-themen bis hin zu Führung und Leadership.

Andreas Schmid

eGovernment in Deutschland— eine unvermutete Erfolgsgeschichte

Vom sich selbst im Weg stehen und wie
die digitale Transformation doch noch
gelingen kann



Springer Gabler

Andreas Schmid
Hochschule Hannover
Hannover, Niedersachsen, Deutschland

ISSN 2662-5202

ISSN 2662-5210 (electronic)

Edition Innovative Verwaltung

ISBN 978-3-658-44633-8

ISBN 978-3-658-44634-5 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-44634-5>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <https://portal.dnb.de> abrufbar.

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert an Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2024

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Rolf-Guenther Hobbeling

Springer Gabler ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Wenn Sie dieses Produkt entsorgen, geben Sie das Papier bitte zum Recycling.

Geleitwort

Der Bund und die Länder haben in den vergangenen Jahren enorme Anstrengungen unternommen, um die Digitalisierung von Staat und Verwaltung in Deutschland maßgeblich voranzubringen. Auch wenn die Ziele des Onlinezugangsgesetzes nicht vollständig erreicht worden sind und viele Schritte in Richtung einer digitalen Verwaltung noch ausstehen, hat sich doch viel bewegt und es ist einiges erreicht worden. So sind beispielsweise die zahlreichen singulären Initiativen auf Ebene der Gebietskörperschaften gebündelt und strukturiert worden. Voraussetzung hierfür war die Einführung von Artikel 91c in das Grundgesetz, der ein sinnvolles Zusammenwirken von Bund und Ländern auf dem Gebiet der Informationstechnologie erst ermöglichte. Die Digitalisierungsaktivitäten unterliegen einer engen Abstimmung über den IT-Planungsrat, der erheblich an Schlagkraft gewonnen hat und die unterschiedlichen Interessen bündelt. Sinnbildlich steht hierfür das „Einer-für-Alle“-Prinzip (EfA). Jedes Bundesland digitalisiert politikfeldbezogene Leistungen, die von den anderen Ländern nachgenutzt werden können. Das Land Niedersachsen ist für den Bereich „Gesundheit“ verantwortlich und hat in diesem Zusammenhang bereits zahlreiche Onlinedienste realisiert und zur Nachnutzung bereitgestellt. Das EfA-Prinzip ist ein Paradigmenwechsel in der Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen und trägt dazu bei, einheitliche Standards in der Digitalisierung zu schaffen.

Staat und Verwaltung haben trotz aller vorzeigbarer Ergebnisse bisher nur einen Teil des Weges zurückgelegt. Mit Blick auf die Entwicklungen in der Informationstechnologie werden sich stetig neue Herausforderungen stellen. Beispiele sind der Einsatz von Cloud-Lösungen, Künstlicher Intelligenz, eine

End-to-End-Digitalisierung und die Realisierung des Once-Only-Prinzips. Sicher erscheint lediglich, dass wir noch vor zahlreichen Herausforderungen stehen. Daher stellen sich zum einen dahingehend Fragen, was wir aus den Fehlern der Vergangenheit lernen können. Zum anderen weist das Politische System in Deutschland Besonderheiten auf, die uns bei der Umsetzung von (digitalen) Initiativen unmittelbar tangieren – und die wir in der Vergangenheit oft zu spüren bekommen haben. Hierzu zählen beispielsweise der bundesdeutsche Föderalismus oder die Organisation unserer Verwaltungen, deren Aufbau und Strukturen noch immer von den Lehren eines Max Weber bestimmt werden.

Die Digitalisierung wird zu einer disruptiven Veränderung der Verwaltungsstrukturen und der Art des Verwaltungshandelns führen. Behördliche Grenzen werden im digitalen Raum überwunden und für die Kunden nicht mehr sichtbar. Neue Formen der Zusammenarbeit werden sich entwickeln. Durch die KI wird ein Ausmaß an Automatisierung eintreten, das heutige Berufsinhalte von vielen Verwaltungsbeschäftigten fundamental verändern wird. Der Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst wird einen massiven Druck zur Umsetzung von Veränderungen ausüben. Der einzige bislang erkennbare Ansatz zur Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit der Verwaltungen ist eine umfassende Digitalisierung und Automatisierung. Eine Entbürokratisierung oder die Abschaffung von öffentlichen Aufgaben wird die Politik nicht leisten. Auch die Schaffung digitaltauglicher Gesetze wird keine Erfolgsgeschichte. Der detaillierte Regelungswille liegt in der deutschen DNA.

Diese Veröffentlichung passt in den Kontext. Es ist mir daher eine Freude, dieses Vorwort zu verfassen. Zunächst habe ich bei der Überschrift eine kognitive Dissonanz verspürt. Die deutsche Digitalisierung als Erfolgsgeschichte zu bezeichnen ist sehr mutig, da die Kritik an unserem Entwicklungsstand immer lauter wird. Nach der Lektüre muss ich Prof. Schmid aber Recht geben. Meine Antwort auf ähnliche Fragen lautete bisher auch immer: „Unter den gegebenen Rahmenbedingungen sind wir wirklich erfolgreich“. Prof. Schmid und ich kennen und schätzen uns seit vielen Jahren. Er verantwortet den Studiengang „Verwaltungsdigitalisierung“, der vom Land Niedersachsen vorausschauend bereits im Jahr 2017 etabliert worden ist, um dem Fachkräftemangel in den MINT-Fächern ein Stück weit zu begegnen. Viele Absolventen haben seither ihre berufliche Heimat in der Landesverwaltung und in den Kommunen des Landes gefunden.

Im Rahmen eines Forschungssemesters ist Prof. Schmid der Frage nachgegangen, ob wir uns in Deutschland bei der Digitalisierung nicht ein Stück weit selbst im Wege stehen. Meine persönlichen Erfahrungen sprechen für

diese These – nachfolgend finden sich Antworten auf die hiermit verbundenen Fragestellungen. Die Ergebnisse sind einerseits ernüchternd und andererseits ermunternd. Ernüchternd sind sie dahingehend, dass wir im internationalen Vergleich unnötigerweise immer noch nicht da sind, wo wir sein sollten, nämlich in der Spitzengruppe. Die Ergebnisse sind andererseits ermunternd, da sie zeigen, dass wir nicht auf dem Holzweg sind und auch viele Eigenschaften des deutschen Staates eine informationstechnische Modernisierung unterstützen. Die herausgearbeiteten Verbesserungspotenziale sollten uns motivieren, den eingeschlagenen Weg weiter zu beschreiten. Hierdurch besteht die Chance, der erfolgreichen deutschen Verwaltungsgeschichte ein neues Kapitel hinzuzufügen.

Dr. Horst Baier
CIO des Landes Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1	Hintergrund	1
	Literatur	6
2	Ausgangslage	7
	Literatur	14
3	Zielsetzungen	15
	Literatur	18
4	Methodik	19
	Literatur	27
5	Klärung grundlegender Begriffe	29
	5.1 Bundesrepublik Deutschland	29
	5.2 Verwaltung und Bürokratie	35
	5.3 eGovernment	43
	5.4 Digitalisierung	48
	5.5 eGovernment, Digitalisierung und Informationstechnik	54
	Literatur	61
6	Ausgangsbasis: E-Government Development Index (EGDI)	67
	Literatur	72

7	Hypothese 1: Wenn ein Staat korrupt ist, dann ist das eGovernment unterentwickelt	73
7.1	Datenbasis: Corruption Perceptions Index (CPI)	79
7.2	Prüfung Hypothese 1: Korruption und eGovernment	81
7.3	Interpretation des Ergebnisses	82
	Literatur	84
8	Hypothese 2: Wenn ein Staat föderal organisiert ist, dann ist das eGovernment unterentwickelt	87
8.1	Datenbasis: Federal countries – Forum of Federations	90
8.2	Prüfung Hypothese 2: Föderalismus und eGovernment	92
8.3	Interpretation des Ergebnisses	94
	Literatur	97
9	Hypothese 3: Wenn in einem Staat Bürokratismus herrscht, dann ist das eGovernment unterentwickelt	101
9.1	Datenbasis: Government Effectiveness Index (GEI)	104
9.2	Prüfung Hypothese 3: Bürokratie und eGovernment	106
9.3	Interpretation des Ergebnisses	108
	Literatur	109
10	Hypothese 4: Wenn in einem Staat die wirtschaftliche Freiheit eingeschränkt ist, dann ist das eGovernment unterentwickelt	111
10.1	Datenbasis: Index of Economic Freedom (IEF)	116
10.2	Prüfung Hypothese 4: Wirtschaftliche Freiheit und eGovernment	117
10.3	Interpretation des Ergebnisses	120
	Literatur	121
11	Hypothese 5: Wenn die Bevölkerungsdichte in einem Staat hoch ist, dann ist das eGovernment unterentwickelt	123
11.1	Datenbasis: Deutsches Statistisches Bundesamt	125
11.2	Prüfung der Hypothese 5: Bevölkerungsdichte und eGovernment	126
11.3	Interpretation des Ergebnisses	127
	Literatur	128
12	Hypothese 6: Wenn ein Staat unterentwickelt ist, dann ist das eGovernment unterentwickelt	129
12.1	Datenbasis: Human Development Index (HDI)	132

12.2	Prüfung der Hypothese: Entwicklung des Staates und eGovernment	134
12.3	Interpretation des Ergebnisses	136
	Literatur	137
13	Hypothese 7: Wenn die Bürgerinnen und Bürger kein Vertrauen in ihren Staat haben, dann ist das eGovernment unterentwickelt	139
13.1	Datenbasis: Trust in Government (TiG)	143
13.2	Prüfung der Hypothese: Vertrauen und eGovernment	147
13.3	Interpretation des Ergebnisses	150
	Literatur	151
14	Empfehlungen	153
14.1	Empfehlung 1: Policy-Making verbessern	155
14.2	Empfehlung 2: Korruption bekämpfen	162
14.3	Empfehlung 3: Informieren und aufklären	166
14.4	Empfehlung 4: Bruttoinlandsprodukt fördern	174
14.5	Empfehlung 5: Bevölkerungskompetenzen stärken	177
14.6	Empfehlung 6: Bürokratie bekämpfen	184
14.7	Empfehlung 7: Gesetze reduzieren und vereinfachen	205
14.8	Empfehlung 8: Bedarfe der Kunden erfüllen	220
14.9	Empfehlung 9: Verwaltungskompetenzen stärken	232
14.10	Empfehlung 10: Verwaltungsautomation vorantreiben	239
14.11	Empfehlung 11: Zusammenarbeit neu justieren	245
	Literatur	255
15	Fazit: eGovernment ist in Deutschland eine unvermutete Erfolgsgeschichte	269
	Literatur	273
16	Reflexion der Forschungsarbeit	275
	Literatur	280
Anhang 1: E-Government Development Index (EGDI) 2022		281
Anhang 2: Corruption Perceptions Index (CPI) 2021		283
Anhang 3: Governance Effectiveness Index (GEI) 2021		285

Anhang 4: Human Development Index (HDI) 2022	287
Anhang 5: Index of Economic Freedom (IEF) 2023	289
Anhang 6: Bevölkerungsdichte	291
Anhang 7: Trust in Government (TiG) 2021	293

Über den Autor



Dr. Andreas Schmid ist Professor für Public Management und Verwaltungshandeln an der Hochschule Hannover und verantwortet den Studiengang „Verwaltungsinformatik“. Er ist seit mehr als 20 Jahre als Managementberater tätig und hat zahlreiche eGovernment- und Digitalisierungsprojekte begleitet. Als Gutachter und Auditor beschäftigt er sich vor allem mit IT-Projekten im öffentlichen Sektor.



1

Hintergrund

Zusammenfassung Die Digitalisierung von Staat und Verwaltung ist bekanntermaßen ein großes Aufgabenfeld. Spätestens die Covid19-Pandemie hat den Bürgerinnen und Bürgern in Deutschland deutlich vor Augen geführt, dass es mit der Digitalisierung der Verwaltungen wohl nicht so weit her ist. Es stellt sich daher die Frage, warum ein Land wie Deutschland auf diesem Gebiet rückständig sein kann. In der Öffentlichkeit werden verschiedene Mutmaßungen angestellt. Sie reichen von einer unfähigen Verwaltung bis zum Föderalismus. Wissenschaftliche Belege finden sich nur wenige. Es ist im Vergleich zu anderen Staaten offensichtlich, dass wir uns an vielen Stellen selbst im Wege stehen.

Ist es Zufall, dass der estnische Parlamentspräsident Jüri Ratas den zweiten Platz in einer TV-Tanzshow belegen konnte (vgl. dpa, 2022)? Wäre es in Deutschland denkbar, dass ein Politiker an einer mehrwöchigen Tanzshow teilnimmt, die als Quotenhit die Zuschauer begeistert? Letzteres ist für Deutschland deutlich zu verneinen. Aber was hat das Tanzshow-Ergebnis mit dem eGovernment eines Staates zu tun? Ich behaupte: Sehr viel. Estland liegt in vielen internationalen Rankings zum eGovernment und der Digitalisierung vor Deutschland. Dies zeigt sich auch daran, dass deutsche Politiker gefühlt Dauerbesuch im „heiligen“ Digitalisierungsland Estland sind (vgl. z. B. dpa-infocom, 2023).

Welches politische Selbstverständnis und welche Erwartungen an die Politik haben Bürgerinnen und Bürger, wenn ihr zweithöchster Staatsdiener beim Tanzen im Fernsehen bejubelt wird? Ohne ins Detail gehen zu wollen,

unterscheiden wir uns wohl deutlich von der estnischen Bevölkerung. Hierin liegt meines Erachtens ein maßgeblicher Grund, warum Deutschland im eGovernment und der Digitalisierung nicht so weit ist, wie es sein sollte. Aber genau zu beschreiben, woran es liegt, es in Worte zu fassen und zu belegen, gestaltet sich schwierig. Die Tagespresse ist in typisch deutscher Tradition voll von Negativnachrichten und Selbstkasteiung. Dabei hat sich abseits der Öffentlichkeit viel bewegt, wie sich beispielsweise am prämierten eGovernment-Projekt „Cash-BA“ zeigen lässt Abschn. 14.7.

Wenn ich mit Kollegen und Experten aus Wissenschaft und Praxis spreche, dann gibt es eine klare Meinung: Es liegt nicht am fehlenden Geld und auch nicht an unfähigen Beschäftigten in den Verwaltungen. Es sind sehr wahrscheinlich multiple Zusammenhänge, die Deutschland selbst blockieren. Im Rahmen eines Forschungssemesters an der Hochschule Hannover wollte ich etwas Licht in das Dunkel bringen.

Ein Forschungsprojekt soll dazu beitragen, Forschungslücken zu schließen. Die Digitalisierung von Staat und Verwaltung ist in diesem Zusammenhang ein großes Arbeitsfeld. Die Covid19-Pandemie hat den Bürgerinnen und Bürgern in Deutschland deutlich aufgezeigt, dass es mit der Digitalisierung der Verwaltungen wohl nicht so weit her ist. Kontaktverfolgungen wurden persönlich durchgeführt, die Gesundheitsämter telefonierten und benutzten Faxgeräte. Vielen erging es wahrscheinlich wie mir selbst: Aufgrund einer Covid19-Infektion erhielt ich einen Brief mit Anweisungen zur Einhaltung der Quarantäne, der mir aber erst Tage nachdem ich bereits wieder negativ getestet war, zugestellt wurde.

Die Pandemie wirkt bis heute in vielen Bereichen als digitaler „Positiv-Beschleuniger“ nach. Homeoffice, Videokonferenzen etc. sind aus dem Berufs- und Privatleben kaum mehr wegzudenken. Diese erfreulichen Entwicklungen dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Pandemie auch gezeigt hat, wie wenig die Deutschen ihrem Staat und ihren Verwaltungen vertrauen. In kaum einem anderen Land auf der Welt gab es so laute Proteste gegen die Maßnahmen der Regierung und in kaum einem anderen Land wurden die Impfungen so deutlich abgelehnt. Es führt u. a. dazu, dass es das eGovernment in Deutschland deutlich schwerer hat als in anderen Staaten Kap. 13.

Manche Kritiker setzten die Maßnahmen der Legislative sogar mit Methoden aus dem Dritten Reich gleich. Es zeugt – zumindest in Teilen der Gesellschaft – von einem tiefen Misstrauen gegenüber dem Staat und seinen Autoritäten. Selbstredend kann diese Kultur auch positiv gedeutet werden: In Deutschland konnte und durfte jeder selbst in Krisenzeiten seine Meinung frei äußern. Gleichwohl ist es naheliegend, dass es staatliche (Online-)

Angebote in einer von Misstrauen geprägten Gesellschaft schwer haben dürften. Es handelt sich daher aus naheliegenden Gründen sehr wahrscheinlich um Besonderheiten, die vor allem auf unsere Geschichte zurückzuführen sind. Sie an dieser Stelle aufzugreifen und zu beschreiben, steht mir zum einen nicht zu, und zum anderen haben es viele andere mit deutlich mehr Fachkenntnis schon getan. Interessant für diese Veröffentlichung ist aber, wie es sich auf das eGovernment auszuwirken vermag. „...die Demokratie der Bundesrepublik Deutschland weist (Anmerkung des Autors) neben mehrheitsdemokratischen auch starke freiheits- und minderheitsschützende Züge ... auf (Anmerkung des Autors), mit der Folge einer verhandlungsdemokratischen Prägung“ (Rudzio, 2019, S. 288). Hieraus lässt sich schließen, dass es eGovernment-Angebote in Deutschland konstitutionell schwerer haben dürften als anderswo. Es ist ein Erklärungsfaktor dafür, warum Deutschland im internationalen Vergleich hinterherhinken muss.

Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Veröffentlichung im Jahr 2023 herrscht Krieg in der Ukraine und Israel wurde vom Gaza-Streifen aus angegriffen. Deutschland konnte sich diesen Entwicklungen nicht entziehen. Die weltweiten Krisen in Verbindung mit hoher Inflation und der Angst der Menschen vor weiterer Migration werden zum Lackmustest für die Gesellschaft. Deutschland trägt aufgrund seiner Historie eine besondere Verantwortung. Die Demonstrationen auf den Straßen zeigen, dass wir zum einen eine sehr erfolgreiche Demokratie sind. Zum anderen zeigt sich, dass es mit dem Vertrauen in den deutschen Staat nicht so weit her sein kann. Das staatliche Handeln wird von unterschiedlichen politischen Lagern und Strömungen unter einen Generalverdacht gestellt. Unter diesen Bedingungen stehen alle staatlichen Maßnahmen unter keinem guten Stern. Entwickelt der Staat nun technische Lösungen zur Abwicklung von Geschäftsprozessen, leistet es der Misstrauenskultur auch noch zusätzlich Vorschub. Zum einen ist Technik für viele Bürgerinnen und Bürger eine Black-box. Dies gilt im Besonderen für Deutschland Abschn. 14.5. Es verwundert daher nicht, dass sich nahezu die Hälfte der Deutschen in Umfragen weiterhin für persönliche Behördenkontakte ausspricht (vgl. Jahn, et al., 2022, S. 3). Zum anderen führen technische Lösungen zu einer Anonymität. Das „Gegenüber“ ist nicht mehr menschlich, persönlich etc. Der Kontakt zum Staat wird entpersonalisiert, was eine Misstrauenskultur zusätzlich unterstützt.

Die Schuld für das Scheitern von eGovernment-Angeboten in Deutschland allein im Misstrauen der Bürgerinnen und Bürger zu suchen, greift natürlich zu kurz. Vieles ist systemisch bedingt, selbstverschuldet und vieles zu

bürokratisch Kap. 8. Deutschlands Verwaltung ist weiterhin von formalen Abläufen und hierarchischen Strukturen geprägt Abschn. 5.1 was ihr Verwaltungshandeln realitätsfern erscheinen lässt und technische Lösungen verkompliziert. Viele Antragsverfahren sind umfangreich, nicht selbsterklärend und technische Lösungen kaum intuitiv bedienbar. Exemplarisch steht hierfür der Versuch, eine „Digitale Identität“ in Deutschland zu etablieren. Dieses Online-Zugangstor für digitale Verwaltungsleistungen ist für die Akzeptanz und die Inanspruchnahme entscheidend und ein wichtiger imagebildender Faktor. Bereits seit 2010 existiert der „neue“ Personalausweis in Scheckkartengröße, der mit einem RFID-Chip ausgestattet wurde. Um sich mit diesem authentifizieren zu können, bedurfte es eines kostenpflichtigen Kartenlesegerätes. Es ist daher kaum verwunderlich, dass die Nutzung dieses Verfahrens verschwindend gering war. Es wurde sogar darüber sinniert, ob das Verschenken des Lesegerätes an die Bürgerinnen und Bürger diese dazu motivieren würde, sich stärker auf Online-Angebote des Staates einzulassen. Allein dieser Gedanke zeigt, dass man die Lebensrealitäten der Menschen kaum zur Kenntnis nimmt Abschn. 14.8. Die Verwaltung meint zu wissen, was gut für ihre Kunden ist – was an Absurdität natürlich nicht zu überbieten ist. Jedes Unternehmen, was versucht hat, es besser als die Kunden zu wissen, ist gescheitert und die Liste der Gescheiterten ist lang. Bekannte Beispiele sind Blackberry und Quelle. Daraus leitet sich ein Kern des Problems ab: Unsere Verwaltung sieht die Bürgerinnen und Bürger nicht als Kunden. Dass diese Einstellung ein Problem darstellt, ist schon lange bekannt. Die Reformbewegung des New Public Management fußte auf der Idee einer bürgerorientierten Verwaltung, die nicht realisiert werden konnte.

Im Jahr 2023 sind wir tatsächlich ein Stück weitergekommen. Mit einer App und dem Personalausweis kann man sich jetzt authentifizieren Abschn. 14.3. Gleichwohl ist der erstmalige Anmeldeprozess nur etwas für versierte Anwender, was wieder zur Frage nach der Kundenorientierung der Verwaltung führt. In diesem Zusammenhang ist es unverständlich, dass uns andere Staaten Subsidiarität, die eigentlich das deutsche Staatswesen bestimmen sollte, erfolgreich vorleben. In Schweden werden die Stammdaten, die die Bürgerinnen und Bürger bei ihrer Bank hinterlegen, auch vom Staat genutzt. An der Datenqualität haben Banken und Kunden ein hohes Eigeninteresse. Dieses Verfahren ist bereits etabliert, deutlich einfacher, kostengünstiger und besticht durch hohe Sicherheitsstandards. Das Grundgesetz verlangt keine staatliche Authentifizierung. Es liegt daher der Verdacht nahe, dass es der deutsche Staat einfach nicht lassen kann, sich in zu viele Lebensbereiche der Menschen einzumischen Abschn. 14.7.

Die hier in aller Kürze skizzierten Aspekte sind nur die Spitze eines Eisbergs, den Experten schon länger erkannt und beschrieben haben. Es liegt deshalb in Deutschland nicht an unfähigen Verwaltungsbeschäftigten oder fehlenden Ressourcen für eine Digitalisierung von Staat und Verwaltung, die diesen Namen auch wirklich verdient. Es liegt an uns selbst, an den deutschen Besonderheiten, an unserer Gründlichkeit, an unserem „Juristenstaat“ Abschn. 5.2 usw.

Die genannten Aspekte nehmen Einfluss auf die Ausgestaltung von eGovernment-Angeboten. In den für diese Forschungsarbeit herangezogenen Rankings werden „nur“ Tabellenplätze vergeben. Sie können aber nicht erklären, warum Deutschland nicht das ist, wo es sein sollte. Diesen Fragestellungen wollte ich auf den Grund gehen. Nicht nur, um im wissenschaftlichen Sinne neue Erkenntnisse zu gewinnen oder zumindest Beiträge für eine weitere Diskussion anzustoßen, sondern auch um dem Narrativ der unfähigen und faulen Verwaltung ein Stück weit zu begegnen. Denn im Vergleich zu anderen Ländern ist die deutsche Verwaltung (immer noch) sehr leistungsfähig. Wer daran Zweifel hat, der sollte sich die Praxis in anderen Staaten vor Ort einmal anschauen – hierbei reicht schon ein Blick auf die Mitglieder der Europäischen Union.

Man kann sich diesen grundsätzlichen Fragen nicht temporär neben dem normalen „Geschäftsbetrieb“ einer Hochschule widmen. Daher konnte ich ein Forschungssemester für die Untersuchungen nutzen, um zunächst die Inhalte zu sortieren und das Forschungsdesign zu gestalten. Nicht untypisch für solche Arbeiten ist es, dass sie sich in andere Richtungen entwickeln als ursprünglich geplant. Der Forschungsansatz, Hypothesen mit Experten aus anderen Ländern zu verproben, musste bereits zu Beginn verworfen werden Kap. 4. Die Anzahl belastbarer Rückläufer wäre beschränkt gewesen und es bestanden Zweifel an der Belastbarkeit der Ergebnisse, die für die Qualität einer jeden Forschungsarbeit entscheidend ist. Daher musste das Forschungsdesign geändert werden. Diese Arbeit besteht daher aus falsifizierbaren Hypothesen, die mittels statistischer Methoden geprüft worden sind Kap. 7 bis 13. Aus den Interpretationen leiten sich schließlich Empfehlungen Kap. 14 dahingehend ab, wie die digitale Transformation der Verwaltung doch noch gelingen kann.

Zu Beginn meiner Überlegungen ging ich davon aus, relativ einfache Antworten auf die Frage zu finden, warum das eGovernment in Deutschland einen schweren Stand hat. Hierzu zählten naheliegende Vermutungen, wie z. B. die Besonderheiten des deutschen Föderalismus Kap. 8, die von vielen Beobachtern als der Kern des Problems ausgemacht werden (vgl. z. B. Mohl, 2016). Es zeigte sich allerdings schnell, dass es nicht ganz so einfach werden

würde. Die Analysen und Untersuchungen haben neue Fragen aufgeworfen und Ideen generiert, denen ich in der Folge nachgegangen bin. Hierzu gehört z. B. die Hypothese über den Entwicklungsgrad eines Staates Kap. 12, die erst im Laufe der Erarbeitung entstanden ist. Erfreulicherweise stieß ich auch auf viele positive Eigenschaften des deutschen Staates Kap. 6, die mit dem Erfolg des eGovernments korrelieren und zu Recht für Zuversicht sorgen Kap. 15. Sie werden von der deutschen Öffentlichkeit und den Bürgerinnen und Bürger kaum zur Kenntnis genommen werden, weil wir es, wie vieles in der digitalen Welt, als selbstverständlich erachten.

Im Ergebnis habe ich Hinweise und Belege dafür gefunden und zusammengetragen, die zeigen, dass wir uns offensichtlich selbst im Wege stehen Abschn. 14.7. Zusammenfassend betrachtet muss man daher zu dem provokant wirkenden Titel dieser Veröffentlichung kommen: Unter den Bedingungen, unter denen wir agieren, ist es erstaunlich, wie weit wir gekommen sind. Zugespitzt und zusammengefasst finden sich die Argumente in Kap. 15. Was hoffnungsfroh stimmt, ist, dass wir in Deutschland viele Voraussetzungen erfüllen, um eine „Digitale-Kehrtwende“ einzuleiten. Nachfolgend können Sie sich davon selbst überzeugen.

Literatur

- dpa. (28. 11 2022). Estnischer Parlamentspräsident belegt zweiten Platz bei TV-Tanzshow. Frankfurter Allgemeine Zeitung.
- dpa-infocom. (25. 05 2023). Weil sieht Estland als Vorbild bei Digitalisierung. Süddeutsche Zeitung, siehe <https://www.sueddeutsche.de/politik/international-tallinn-weil-sieht-estland-als-vorbild-bei-digitalisierung-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-230525-99-817504>.
- Rudzio, W. (2019). *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. Springer VS.
- Jahn, S., Türkay, S., Krcmar, H., Hein, A., Daßler, L., Paul, L., & Pleger, S. (2022). *eGovernment Monitor 2022*. Initiative D21
- Mohl, A. (18. Februar 2016). E-Government: Experten fordern mehr Zentralismus. Der Neue Kämmerer, siehe <https://www.derneuekaemmerer.de/digitalisierung/digitale-verwaltung/e-government-experten-fordern-mehr-zentralismus-8192/>.



2

Ausgangslage

Zusammenfassung Deutschland liegt in verschiedenen Rankings zum eGovernment und zur Digitalisierung nicht in der Spitzengruppe. Die Nutzung der entsprechenden Angebote ist darüber hinaus in Deutschland überschaubar. Es zeigt sich, dass es nicht nur an der Qualität der Angebote liegt. Ein Teil der Bevölkerung kann oder will Online-Angebote nicht in Anspruch nehmen. Die Ziele der Onlinezugangsgesetzes konnten in diesem Zusammenhang nicht erreicht werden, was auf unterschiedliche Gründe zurückgeführt werden kann. Es zeigt sich summarisch betrachtet, dass Deutschlands Eigenschaften eine zentrale Rolle bei der Frage spielen, warum das Land im internationalen Vergleich nicht da sind, wo es sein sollte.

Spätestens die Covid19-Pandemie hat den meisten Bürgerinnen und Bürgern vor Augen geführt, dass der Staat und die Verwaltungen in Deutschland bei digitalen Angeboten hinterherhinken. Dieser Befund verwundert nicht, da die Nutzung von eGovernment in Deutschland schon seit über einem Jahrzehnt kaum von der Stelle kommt. Im deutschsprachigen Raum ist die bekannteste Untersuchung der jährlich „E-Government Monitor“, der von der Initiative „D21“, der Technischen Universität München und dem Marktforschungsunternehmen „Kantar“ inhaltlich verantwortet wird. In der Ausgabe aus dem Jahr 2021 antworteten repräsentativ ausgewählte Teilnehmer auf die Frage „Haben Sie in den letzten 12 Monaten E-Government-Angebote genutzt?“ in Deutschland 52 %, in der Schweiz 60 % und in Österreich 76 % mit „ja“ (vgl. Jahn, et al., 2021, S. 16). In Deutschland handelt es sich hierbei im Unterschied zu 2012 lediglich um einen Zuwachs

von 7 % – und gleichzeitig um einen Rückgang gegenüber dem Jahr 2020 um 2 %. Die Nachfolgeuntersuchungen bestätigen die Ergebnisse.

Im „E-Government Development Index“ der Vereinten Nationen liegt Deutschland auf Rang 22 von 193 untersuchten Staaten (vgl. United Nations, 2022). Die ersten vier Plätze belegen Dänemark, Finnland, Südkorea und Neu-Seeland (vgl. Anhang 1: E-Government Development Index (EGDI) 2022). Platz 22 klingt in einem Ranking von 193 Staaten nicht schlecht – kann aber nicht der Anspruch Deutschlands sein. Dies gilt im Besonderen, wenn man sich die vor uns liegenden Staaten vor Augen hält und zudem berücksichtigt, über welche wirtschaftliche Potenz die Bundesrepublik Deutschland verfügt.

In der Einleitung wurde die Vermutung geäußert, dass es in Deutschland ein bewusstes oder unbewusstes Ablehnen staatlicher Maßnahmen gibt, was es dem eGovernment in Deutschland schwer macht. Dies ist aber nur einer von vielen Aspekten, die es zu berücksichtigen gilt. Im Jahr 2022 gab es in Deutschland 3,4 Mio. „Offliner“, d. h. Menschen, die noch nie das Internet benutzt haben (vgl. Behördenspiegel, 2023). Deutschland liegt hier in etwa auf dem EU-weiten Durchschnitt von 7 %. Interessant ist bei genauer Betrachtung der Zahlen, dass Offliner in den Niederlanden und in skandinavischen Staaten deutlich seltener zu finden sind als bei uns. Diese Staaten liegen auch im EGDI deutlich vor Deutschland und bilden die Spitzengruppe im Ranking. Hieraus lässt sich schlussfolgern, dass die Bereitschaft und die Möglichkeit, Online-Angebote zu nutzen, bereits einen positiven Effekt auf den Einsatz von eGovernment-Lösungen haben dürfte. Oder anders ausgedrückt: Der Staat kann machen, was er will, wenn seine Kunden Online-Leistungen nicht in Anspruch nehmen wollen oder können, dann nehmen sie diese einfach nicht in Anspruch.

In diesem Zusammenhang ist ein anderer interessanter Aspekt, dass Dänemark nicht nur im EGDI an erster Stelle steht. Die Bürgerinnen und Bürger gelten nach der am meisten beachteten Umfrage, dem „World Happiness Report“ (vgl. Sustainable Development Solutions Network, 2023) schon seit Jahren als die weltweit Glücklichsten. Das Land gilt als Vorbild im Bereich der sozialen Sicherung, welches durch hohe Steuern finanziert wird. Solche Systeme und Entscheidungen bedingen einen gesellschaftlichen Konsens, der in der Folge zu entsprechenden politischen Entscheidungen führt. Hierfür ist das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in ihr Staatswesen unabdingbar. Unter solchen Bedingungen sind die Bürgerinnen und Bürger nicht nur bereit, eGovernment-Angebote zu nutzen, sondern fordern sie auch ein, damit ihr Staatswesen leistungsfähig bleibt. Diese beispielhaften Ausführungen zeigen bereits deutliche Unterschiede zur deutschen Realität.

Rankings sind sicherlich ein geeignetes Instrument, um Vergleiche anzustellen. Es lassen sich u. a. Verbesserungspotenziale durch ein Benchmarking ableiten. Aber es geht natürlich um viel mehr, als sich in einem Ranking zu positionieren. Damit eine Volkswirtschaft erfolgreich sein kann, muss der Staat seinen Aufgaben effizient und effektiv nachkommen. Deutschland hat auf diesem Gebiet das Optimum sicher noch lange nicht erreicht. Es verwundert daher auch nicht, dass kaum ein Tag vergeht, an dem sich kritische Stimmen in der Öffentlichkeit zu Wort melden. Die Frankfurter Allgemeine Zeitung titelte beispielsweise am 22. März 2021 „Industrie fordert einen ‚radikalen Wandel‘ in Amtsstuben“, da der Wirtschaftsstandort Deutschland durch die Nachlässigkeiten der Verwaltungen im Rahmen der Digitalisierung gefährdet sei (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2021). Solche „Hilferufe“ sollten die Verantwortlichen aufschrecken, da der gesellschaftliche Wohlstand von den Unternehmen generiert wird. Auch weitere Anspruchs- und Interessensgruppen der öffentlichen Verwaltung, wie z. B. die Bürgerinnen und Bürger oder Non-Profit-Organisationen, verlangen nach einer produktiveren, flexibleren und transparenteren Verwaltung und nach einer Erhöhung des Anteils online bereitgestellter Dienstleistungen (vgl. Wirtz & Daiser, 2018, S. 981). Die Verwaltung fungiert für sie alle als Dienstleister. Ihre Leistungserbringung ist für den Erfolg der Stakeholder entscheidend.

Es ist wichtig zu verstehen, dass eine digitale Verwaltung einer der wichtigsten Hebel zum Bürokratieabbau sein kann. „Staatliche Leistungen online zu beantragen, Nachweise auf einfache Art zu erbringen oder gesetzlichen Dokumentations- und Meldepflichten elektronisch nachzukommen, erspart den Betroffenen nicht nur Wege- und Wartezeiten sowie Kosten, sondern erleichtert es in der Regel auch, den richtigen Ansprechpartner zu finden oder Formulare korrekt auszufüllen“ (Nationaler Normenkontrollrat, 2022, S. 31). Da die Politik offensichtlich unfähig und unwillig ist, Bürokratie zu bekämpfen Abschn. 14.6, kommt es umso mehr auf technische Unterstützungssysteme an, die die Erbringung von Bürokratiepflichten zumindest deutlich erleichtern.

Die Nutzenpotenziale sind unbestritten und können zudem einen Beitrag dazu leisten, dem Arbeitskräftemangel zu begegnen und die Kosten für die Verwaltung in Deutschland erheblich zu senken. Die Kostenvorteile ergeben sich, vereinfachend ausgedrückt, dadurch, dass es zu einem Wechsel von Offline- zur Online-Leistungserbringung kommt (vgl. Wirtz & Daiser, 2018, S. 992). Durch eGovernment werden die Bürgerinnen und Bürger immer mehr zum Co-Produzenten staatlicher Leistungserbringung. Es wirkt arbeitsentlastend auf die Verwaltung, wie es sich am elektronischen Einreichen der Steuererklärung mittels des ELSTER-Verfahrens veranschaulichen lässt.

Führt man diesen Gedanken konsequent fort, dann bedarf es in Zukunft nicht einmal mehr eines Bürgerbüros, weil ein persönlicher Kontakt obsolet wird. In diesen Kontext passen die sogenannten „Dresdner Forderungen“ des Deutschen Städtetags (vgl. Deutscher Städtetag, 2022). Gegenstand sind fünf zentrale Anliegen, die für eine erfolgreiche Digitalisierung von Staat und Verwaltung, aus Sicht der Kommunen, umgesetzt werden sollten. Ein zentrales Element ist die Verringerung der Komplexität der Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften, die automatisch zu einer Entbürokratisierung führen würde. Es wird eine Neujustierung von Aufgabenzuschnitten zwischen Kommunen und Bund/Ländern angeregt, was einer Revolution bei den Zuständigkeiten gleichkäme. Bei den fünf Forderungen handelt es sich um Lehren aus der Vergangenheit. Es erscheint naheliegend, dass man zunächst mal die Aufgaben richtig sortieren und zuordnen sollte, um erst danach eine technische Lösung zu entwickeln. Hieraus lässt sich ableiten, dass die Digitalisierung als große Chance für eine nachhaltige Verwaltungsmodernisierung angesehen werden kann. Frühere Versuche, wie z. B. durch das New Public Management, sind zwar nicht gänzlich gescheitert, konnten ihre großen Versprechen aber nicht einlösen. Die Situation ist heute gänzlich anders als zu Zeiten der New Public Management-Reformen in den 1990er- bzw. den 2000er-Jahren. Die Informationstechnik hat sich in allen Lebensbereichen durchgesetzt und setzt von sich aus Standards. Für eine Digitalisierung, die diesen Namen auch verdient, müssen alle Geschäftsprozesse auf den Prüfstand gestellt und zumeist neugestaltet werden. Es führt zu Grundsatzzfragen der Aufgabenwahrnehmung, der Organisationsgestaltung, der Hierarchien etc. Es stellen sich daher Fragen, die zuvor nie gestellt wurden. Die Chancen auf eine weitreichende Aufgabenkritik standen noch nie besser als heute. Es bestehen allerdings Zweifel daran, dass sie gewollt ist.

Das eGovernment bietet darüber hinaus viele Vorteile, da es zu einer Umstellung von offline auf online kommt. Die Potenziale kennen die meisten Bürgerinnen und Bürger auch aus dem privaten Bereich, wenn sie beispielsweise soziale Medien nutzen. Diese Erwartungshaltungen übertragen sich auf den öffentlichen Sektor: „Vor dem Hintergrund der veränderten Informationsbedürfnisse und der Vorteilspotentiale hat E-Government eine besondere Bedeutung erfahren. Diese Bedeutung ist zum einen an der intensiven Behandlung von E-Government im wissenschaftlichen Schrifttum zu erkennen. Zum anderen wird dem E-Government aus der Perspektive der Nachfrager, insbesondere von Bürgerinnen und Bürgern, eine hohe Wichtigkeit beigemessen“ (Wirtz & Daiser, 2018, S. 984).

Die Digitalisierung der Verwaltung geht mit einer erheblichen Vereinfachung für alle Anspruchsgruppen einher, da das Suchen von Informationen

entfallen kann, da digitale Formulare zu einer Arbeitserleichterung führen und damit die Datenqualität für den Empfänger steigt. Vor allem Letzteres hat sich als Seiteneffekt in vielen Digitalisierungsprojekten der öffentlichen Verwaltung gezeigt und führt in der Praxis zu deutlich geringerem Arbeitsaufwand. Letzteres ist für die Zukunft der öffentlichen Daseinsvorsorge in Deutschland entscheidend, da ein ausreichendes Arbeitskräftepotenzial in absehbarer Zeit nicht zu erkennen ist.

Deutschland ist von einer digitalen Verwaltung, die diesen Namen verdient, noch weit entfernt. Das mit großen Ambitionen verbundene Onlinezugangsgesetz (OZG) ist mehr oder weniger gescheitert Abschn. 5.1. Es war ursprünglich geplant, bis zum Jahr 2022 575 Leistungen des Staates online anzubieten. Der Erfolg stellte sich nur bedingt ein. Der Tagesspiegel titelte in seiner Ausgabe vom 21. Februar 2022 beispielsweise: „Nur 128 von 575 Verwaltungsleistungen sind online verfügbar“ (vgl. Kiesel, 2022). Der Nationale Normenkontrollrat fasst es wie folgt zusammen: „Im fünften Jahr seiner Umsetzung und mit Auslaufen der gesetzten Frist, bis Ende 2022 alle relevanten Verwaltungsleistungen flächendeckend und nutzerfreundlich digitalisiert zu haben, zeigt sich, dass die Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland noch nicht merklich vorangekommen ist – und das trotz gesetzlicher Pflicht, trotz erheblicher Anstrengungen in allen Verwaltungen und trotz üppiger Gelder vom Bund“ (Nationaler Normenkontrollrat, 2022, S. 31). Das ernüchternde Fazit führt zur Forschungsfrage dieser Untersuchung: „Warum liegt Deutschland im internationalen Vergleich beim eGovernment zurück?“ Kap. 3.

Um Antworten zu finden, muss der Blick auf die Umstände in Deutschland gerichtet werden, denn „Die nationalen und internationalen Erfahrungen mit Verwaltungsreformen lassen sich nüchtern zusammenfassen: Hohe Erwartungen in technologische und strukturelle Lösungen scheitern an den Problemen der alltäglichen Verwaltung sowie an den ganz speziellen politischen Herausforderungen einer Verwaltungsreform“ (Lodge & Wegerich, 2023). Richten wir in diesem Zusammenhang den Blick auf Deutschland, dann sagt ein Bild mehr als tausend Worte (vgl. Abb. 2.1):

Das sogenannte „Wimmelbild“ des Normenkontrollrats, zeigt die bundesdeutschen Komplexitäten im Rahmen der OZG-Umsetzung. Im Zentrum stehen die 575 Leistungen, die bis 2022 hätten umgesetzt werden sollen. Ohne auf die Details der Zusammenhänge einzugehen, wird deutlich, dass wir es in Deutschland mit hohen Komplexitäten zu tun haben. Ein solches System produziert Veto-Positionen, was im Rahmen von Modernisierungsvorhaben fatal ist. Aus diesem Grund befasst sich u. a. eine Hypothese dieser

Untersuchung auch mit der Frage, ob der Föderalismus ein hemmender Faktor für das eGovernment sein könnte Kap. 8.

Von den Kritikern werden zudem die Visions- und Ziellosigkeit der beteiligten Gruppen adressiert, die ein gemeinsames Handeln erst gar nicht ermöglichen. Die fehlende Ausrichtung der Vorhaben zieht sich durch die Analysen der Rechnungshöfe. Der niedersächsische Landesrechnungshof spricht beispielsweise folgende Empfehlung aus: „Eine weitergehende Analyse der Organisationsstruktur des Programms DVN (Anmerkung Autor: Digitale Verwaltung Niedersachsen) ist dringend erforderlich...“ (Niedersächsischer Landesrechnungshof, 2021, S. 5). Fehlende strategische Orientierung führt zu einer schlechten Organisation. Ersteres ist nachgewiesenermaßen eine Grundschwäche der deutschen Verwaltung (vgl. z. B. Deckert, 2019). Die Gründe hierfür sind vielschichtig und liegen vor allem in der juristischen Prägung der deutschen Verwaltung sowie dem fehlenden betriebswirtschaftlichen Verständnis, das eigentlich durch das New Public Management hätte in den Amtsstuben Einzug halten sollen.

Die Probleme des eGovernments sind in Deutschland nach herrschender Meinung ausdrücklich nicht auf fehlende Finanzmittel zurückzuführen. Es mangelt vor allem an IT-Fachpersonal in den Verwaltungen und bei externen Dienstleistern, sowie ausreichender Projektmanagementkompetenz in den Verwaltungen. Dieser Befund stützt sich auf zahlreiche Untersuchungen der Rechnungshöfe (vgl. z. B. Bundesrechnungshof, 2022). Viele Bundesländer haben diese Herausforderungen erkannt und u. a. Verwaltungsinformatikstudiengänge, wie z. B. in Niedersachsen und in Bremen, eingerichtet oder durch ein Beamtenanwärtermodell gestärkt, wie z. B. in Berlin. Die Initiativen sind notwendig und richtig, werden aber das strukturelle Defizit an IT-Personal nicht beheben können. Dieser nicht nur temporäre Engpass wird die Weiterentwicklung des eGovernments in Deutschland negativ beeinflussen.

Summarisch betrachtet machen die bisherigen Ausführungen deutlich, dass Deutschlands Eigenschaften eine zentrale Rolle bei der Frage spielen, warum wir im internationalen Vergleich nicht da sind, wo wir sein sollten. Auf Basis dieser Ausgangslage sind zunächst die Zielsetzungen abzuleiten und zu beschreiben Kap. 3. Um wissenschaftlichen Ansprüchen genügen zu können, wird nachfolgend die Methodik hergeleitet Kap. 4, die ab Kap. 5 den weiteren Gang der Forschungsarbeit bestimmt. Zuvor sind die grundlegenden Begriffe zu klären Kap. 5, um die Inhalte und Aussagen richtig einordnen zu können.

Literatur

- Jahn, S., Kaste, S., Krcmar, H., Hein, A., Daßler, L., Paul, L., & Pleger, S. (2021). *eGovernment Monitor 2021*. Initiative D21
- United Nations. (01. 03 2022). <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center>. Von <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center>.
- Behördenpiegel. (13. 04 2023). *3,4 Millionen Offliner. Behördenpiegel Digitaler Staat und Cyber Security*, S. 1.
- Sustainable Development Solutions Network. (20. 07 2023). World happiness report. <https://worldhappiness.report/data/>.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung. (2021). Industrie fordert „radikalen Wandel“ in Amtsstuben. Frankfurter Allgemeine Zeitung, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/digitalisierung-industrie-fordert-radikalen-wandel-fuer-behoerden-17257693.html?service=printPreview>.
- Wirtz, B., & Daiser, P. (2018). E-Government. In R. Voigt (Hrsg.), *Handbuch Stat* (S. 981–995). Springer VS.
- Normenkontrollrat, N. (2022). *Bürokratieabbau in der Zeitenwende*. Nationaler Normenkontrollrat.
- Städtetag, D. (2022). *Dresdner Forderungen*. Deutscher Städtetag.
- Kiesel, R. (2022). Nur 128 von 575 Verwaltungsleistungen sind online verfügbar. Tagesspiegel, <https://www.tagesspiegel.de/berlin/berlin-verfehlt-ziele-der-digitalisierung-nur-128-von-575-verwaltungsleistungen-sind-online-verfuegbar/28087744.html>.
- Lodge, M., & Wegerich, K. (18. 01 2023). *Gute Verwaltung – Radikale Reformen helfen nur Beratern und nicht den Bürgern*. Tagesspiegel, S. B24
- Niedersächsischer Landesrechnungshof. (2021). *Verwaltungsdigitalisierung, Beratende Äußerung gem. §88 Abs. 2 LHO*. Niedersächsischer Landesrechnungshof.
- Deckert, R. (2019). Strategielücken als Digitalisierungshindernis in der öffentlichen Verwaltung? In A. Schmid (Hrsg.), *Verwaltung, eGovernment und Digitalisierung* (S. 89–99). Springer Vieweg.
- Bundesrechnungshof. (2022). *Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO – Information ü ber die Entwicklung des Einzelplans 08*. Bundesrechnungshof.



3

Zielsetzungen

Zusammenfassung Verschiedene Voraussetzungen müssen erfüllt werden, um bei der Digitalisierung und beim eGovernment erfolgreich sein zu können. Hierzu gehören z. B. der Politische Wettbewerb, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in ihren Staat und die Steuerungsfähigkeit der Verwaltungen. Zieht man diese Maßstäbe heran, dann stellt sich für Deutschland die Frage, warum es im internationalen Vergleich zurückliegt.

Die bisher beschriebenen Aspekte wurden bisher noch nicht strukturiert analysiert und bewertet, um die Frage zu beantworten, warum Deutschland im internationalen Vergleich unbefriedigend abschneidet. Übergreifende Zielsetzung dieser Arbeit ist es, zumindest einen Beitrag zur Diskussion beizusteuern.

Das „Handbuch digitale Verwaltung“ (vgl. Lühr et al., 2019) gilt als eines der wichtigsten Quellen für die Herausforderungen der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland. Es wurde u. a. vom mehrfach als CIO ausgezeichneten Staatsrat der Hansestadt Bremen, Henning Lühr, herausgegeben. Es

umfasst zahlreichen Beiträge bekannter Wissenschaftler und hat einen Umfang von über 500 Seiten. Einige Beiträge knüpfen unmittelbar an die in der Ausgangslage beschriebenen Sachverhalte an.

Bezogen auf die Vorreiterländer des „E-Government Development Index“ der Vereinten Nationen wird unter u. a. Folgendes ausgeführt: „Diese exemplarisch genannten Verfahren stehen für Best practice-Lösungen der österreichischen Bundesverwaltung, die zeigen, wohin sich die digitale Verwaltung entwickeln muss. Da ist einerseits das Thema User-Zentrierung: E-Government-Verfahren können nur erfolgreich sein, wenn sie in der Bevölkerung breit akzeptiert werden. Das heißt, dass die staatliche Verwaltung bei ihren Verfahren auf bereits gelerntem digitalem Verhalten der Bevölkerung aufbauen muss“ (Popp et al., 2019, S. 94). Wie eingangs skizziert, stehen Teile der deutschen Bevölkerung staatlichen Maßnahmen eher kritisch gegenüber, was der Akzeptanz von eGovernment-Lösungen abträglich sein dürfte. Es kommt hinzu, dass es mit der digitalen Kompetenz der Deutschen nicht weit her ist. Eine Studie aus dem Jahr 2021 der Initiative D21, gefördert vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, kommt zu dem Ergebnis, dass es den Deutschen vor allem an Verständniskompetenz fehlt (vgl. Initiative D21, 2021). Wenn es also am Willen und am Können der deutschen Bevölkerung liegen sollte, dann müssen eGovernment-Angebote vielleicht gänzlich anders gedacht und entwickelt werden, um sie erfolgreich werden lassen zu können.

Eine viel zitierte Studie des amerikanischen Wissenschaftlers Aroon P. Manoharan und des niederländischen Wissenschaftlers Alex Ingrams (vgl. Manoharan & Ingrams, 2018) wirft ein besonderes Schlaglicht auf die Eigenschaften Deutschlands. Sie führten eine Analyse von vorhandenen Studien und vorliegender Literatur durch, um herauszufinden, unter welchen Bedingungen Verwaltungen IT-Innovationen vorantreiben. In Kurzform zusammengefasst sind es drei wesentliche Bedingungen, die erfüllt werden müssen: „Politischer Wettbewerb“ (1), „Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger“ (2) und „Wirtschaftlichkeits- und Steuerungsziele“ (3). Die ersten beiden Bedingungen wirken von außen auf die Verwaltungen ein, die dritte wird von ihr selbst beeinflusst. Alle drei Bedingungen können in Deutschland zumindest als beeinträchtigt angesehen werden:

1. „Politischer Wettbewerb“: In Deutschland gilt das Verhältniswahlrecht, was zu Parteikoalitionen auf Regierungsebene führt. Das Durchsetzen von Reformen, egal welcher Natur, ist bei Koalitionsregierungen deutlich erschwert. Mithin kann der fehlende politische Wettbewerb in Deutsch-