

Abschlussbericht AG Attraktivität des E-Government

Stand: 5. August 2015
Version 1.2

Erarbeitet durch:

Arbeitsgruppe „Attraktivität des E-Government“ des IT-Planungsrats

Unterstützt durch das Kompetenzzentrum Öffentliche IT (ÖFIT) des Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS Berlin

Federführung:

Senatsverwaltung für Inneres und Sport

Landesweites E-Government und IT-Steuerung

Dirk Meyer-Claassen – ZS C 2 MC

Klosterstraße 47

10179 Berlin

+49 30 90223-2110

dirk.meyer-claassen@seninnsport.berlin.de

www.berlin.de/sen/inneres/

Inhalt

1. Zusammenfassung	4
2. Auftrag	6
3. Einleitung	7
4. Vorgehen	9
5. Studien zur Akzeptanz von E-Government	10
6. Aspekte der Akzeptanz	12
6.1. Aspekt: Nutzen	12
6.2. Aspekt: Zugang	12
6.3. Aspekt: Benutzbarkeit	14
6.4. Aspekt: Verbindlichkeit	15
7. Fragen zur „Akzeptanz von Online-Anwendungen“	17
7.1. Nutzen	17
Relevanz	17
Aufwandsreduktion	17
Kostensparnis	17
7.2. Zugang	17
Auffindbarkeit und Abdeckung	17
Interaktionskanäle	18
Identifikation	18
7.3. Benutzbarkeit	18
Einfachheit	18
Wiedererkennbarkeit	18
Assistenz	19
7.4. Verbindlichkeit	19
Verlässliche Interaktion	19
Selbstbindung	19
Erwartungstreue	19
7.5. Messbare Kriterien	19
8. Vorschläge für Maßnahmen des IT-Planungsrats	20
8.1. Erleichterung Einsatz eID-Funktion	20
8.2. Medienbruchfreie Erledigung der Nachweispflichten	22
8.3. E-Government-Kernregelungen	23
8.4. Vertrauensniveaus in FIM / LeiKa	24
8.5. Einheitlichkeit von Serviceportalen	25
8.6. Anreize schaffen	26
8.7. QR-Codes	28
8.8. E-Government-Umsetzbarkeit als Teil der Gesetzesfolgenabschätzung	29
8.9. Experimentierklauseln	31
8.10. eRechnung	32

1. Zusammenfassung

In der jüngeren Vergangenheit ließ sich immer wieder beobachten, dass die Nutzung von E-Government Angeboten in Deutschland hinter den Erwartungen zurück blieb. Um die Gründe der niedrigen Akzeptanz zu untersuchen und Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten, wurde vom IT-Planungsrat am 18. März 2015 die temporäre Arbeitsgruppe „Attraktivität des E-Government“ mit dem unter [2](#) beschriebenen Auftrag ins Leben gerufen.

Die Gründe für die niedrige Akzeptanz von E-Government-Leistungen der deutschen Verwaltung lassen sich aus zahlreichen Umfragen und Studien wie folgt zusammenfassen:

Es mangelt an

- nennenswertem **Nutzen** für Bürger, Unternehmen und letztlich auch die Verwaltung,
- guter **Benutzbarkeit**,
- einfachem, bekanntem und verständlichem **Zugang** sowie
- hinreichender **Verbindlichkeit** von Online-Angeboten.

Die Aspekte *Nutzen* und *Benutzbarkeit* haben dabei den zu realisierenden Mehrwert im Fokus, *Zugang* und *Verbindlichkeit* eher das Vertrauen in Online-Angebote der Verwaltung.

Vergleichbare Aspekte haben auch die Expertinnen und Experten der Arbeitsgruppe aufgrund ihrer Berufserfahrung zusammengetragen.

Hervorzuheben ist, dass sich heute als erfolgreich anerkannte E-Government-Angebote in Deutschland dadurch auszeichnen, dass diese nicht nur auf Freiwilligkeit beruhen, sondern deren Benutzung rechtlich und zielgruppenorientiert vorgegeben und gesteuert wurde (z.B. ELSTER). Durch vorgeschriebene Verbindlichkeit stellte sich hierbei nach Schaffung flächendeckender Zugänge ein nennenswerter Nutzen ein. Zugleich wurden Bürgerinnen und Bürger durch sanftes Führen und mit nötigem Nachdruck zur elektronischen Steuererklärung „geschubst“, indem diese als die bessere Alternative des Unvermeidlichen wahrgenommen wurde.

Die Ergebnisse der Studien sind in dem Kapitel „Studien zur Akzeptanz von E-Government“ ([5](#)) zusammengefasst und die resultierenden Aspekte im Kapitel „Aspekte der Akzeptanz“ ([6](#)) beschrieben. Zusätzlich wurden zu den vier beschriebenen Aspekten jeweils zugehörige „Fragen zur Akzeptanz von Online-Anwendungen“ ([7](#)) erarbeitet, die helfen sollen die Relevanz und Akzeptanz eines E-Government-Angebotes vor dessen Realisierung zu evaluieren. Die Fragen sind dabei nicht als Checkliste sondern als Gedankenstütze zu relevanten Überlegungen zu verstehen.

In der Arbeitsgruppe wurden zehn der am höchsten bewerteten Vorschläge als prioritäre Maßnahmen identifiziert, welche als politisch attraktive Kernvorhaben für den IT-Planungsrat vorgeschlagen werden sollen. Die Steckbriefe befinden sich im Kapitel „Vorschläge für Maßnahmen des IT-Planungsrats“ ([8](#)).

Gemein ist allen Vorschlägen die Erkenntnis, dass E-Government-Leistungen im Wesentlichen in der kommunalen Ebene ebenso wie bisherige analoge Verfahren erbracht werden, es aber aus Gründen der Nutzerorientierung sowie kooperativer Lösungsansätze strengerer Vorgaben zur Umsetzung bedarf. Das Verhältnis von Bund – Länder – Kommunen muss in Bezug auf die Belange des IT-Planungsrats als gesteuertes Kooperationsmodell verstanden werden. Kommunen erwarten Vorgaben zur Umsetzung von Online-Angeboten schon allein aus Gründen des wirtschaftlichen Einsatzes von Haushaltsmitteln. Flächendeckendes und attraktives E-Government ist dabei nicht durch ein starres Festhalten an der Vollzugskausalität zu erreichen, sondern muss kooperativ gemeinsam realisiert werden. Unter gesamtgesellschaftlichen Wirtschaftlichkeitsaspekten ist für die Attraktivität des E-Government das derzeit „zelebrierte“ Konnexitätsprinzip, wonach die Ausgabenlast der Aufgabenlast folgt, immens kostentreibend und hinderlich.

Mehrere Vorschläge für prioritäre Maßnahmen des IT-Planungsrats konzentrieren sich daher darauf, die Steigerung der Attraktivität des deutschen E-Government durch mehr vereinbarte Einheitlichkeit über alle Verwaltungsebenen hinweg zu erreichen. Ziel dieser Vorschläge ist es, durch eine abgestimmte rechtliche Rahmensetzung und deren Auslegung mit hinreichender Verbindlichkeit von Online-Angeboten ein hohes Maß an Nutzerorientierung zu erreichen.

Vorstellbar wäre daher, dass der IT-Planungsrat aus diesem Grunde beschließt, unter Mitwirkung aller Länder, des Bundes sowie von Vertretern der kommunalen Ebene eine Kooperationsgruppe „E-Government“ mit den Themenschwerpunkten Recht und E-Government-Dienstleistungen einzurichten mit dem Ziel, gemeinsame rechtliche Mustervorgaben für elektronische Verwaltungsprozesse zu verabreden und die diesbezüglich vorgeschlagenen Maßnahmen umzusetzen. Nach diesem Prinzip arbeiten auch Fachministerkonferenzen. Eine Kooperationsgruppe „E-Government“ als Gremium des IT-Planungsrats könnte sowohl bei der Geschäftsstelle des IT-Planungsrats oder bei der FITKO organisatorisch angesiedelt sein. Ob eine inhaltliche Federführerschaft erforderlich ist, wäre noch zu prüfen. Aufgrund der Schwerpunktthemen wird auch keine inhaltliche Überschneidung mit der Kooperationsgruppe „Strategie“ erkannt. Sehr wohl wäre eine Zusammenarbeit notwendig, da in der Kooperationsgruppe „Strategie“ die Ziele der Nationalen E-Government-Strategie verfolgt werden.

Für die Expertinnen und Experten der Arbeitsgruppe „Attraktivität des E-Government“ war nicht erkennbar, dass diese Themen im IT-Planungsrat bisher mit angemessener Konsequenz verfolgt wurden. Es herrschte die Grundannahme vor, dass „jeder seins macht“. Die bisherigen Arbeitsfelder „Recht“ und „E-Government-Dienstleistungen“, welche aufgrund des Aktionsplans des IT-Planungsrats für das Jahr 2014 eingerichtet wurden, dienten als Plattform zum Erfahrungsaustausch, jedoch nicht der rechtlichen und inhaltlichen Weiterentwicklung. Die Ergebnisse dieser Arbeitsfelder waren nicht als Handlungsleitfaden für die abgestimmte Fortentwicklung des E-Governments in Deutschland gedacht und geeignet. Die Arbeitsfelder „Recht“ und „E-Government-Dienstleistungen“ wären in der neuen Kooperationsgruppe „E-Government“ zu integrieren.

Zudem werden Maßnahmen vorgeschlagen, die zwar bereits im Rahmen des IT-Planungsrats erörtert werden, aber einer konsequenteren Umsetzung bedürfen. Vertrauensniveaus für Online-Angebote dürfen auch nicht beliebig eingesetzt werden, sondern sind für dieselben Verwaltungsleistungen auch zu vereinheitlichen.

Aufgrund der vorgegeben Zeitschiene war es nicht möglich, die Umsetzung aller vorgeschlagenen Maßnahmen abschließend mit in Frage kommenden Gremien des IT-Planungsrats zu erörtern und abzustimmen.

2. Auftrag

Der IT-Planungsrat hat auf seiner 16. Sitzung am 18. März 2015 folgenden Beschluss (Nr. 2015/01) gefasst:

Entscheidung 2015/01 - Online-Transaktionen

1. Der IT-Planungsrat richtet eine offene Arbeitsgruppe „Attraktivität des E-Government“ unter Federführung von Berlin ein, zu der insbesondere Vertretungen der kommunalen Ebene zur Mitarbeit eingeladen sind.
2. Die Arbeitsgruppe soll die wesentlichen Gründe für die niedrige Akzeptanz von E-Government-Leistungen der deutschen Verwaltung aus den zahlreichen Umfragen und Studien benennen und praktikable Vorschläge zur Änderung vorlegen.
3. Die Arbeitsgruppe soll - aufbauend auf den bisherigen Erfahrungen - politisch attraktive Kernvorhaben für den IT-Planungsrat identifizieren.
4. Die Arbeitsgruppe berichtet dem IT-Planungsrat zu seiner 18. Sitzung sowie im Vorfeld der Kooperationsgruppe Strategie.

3. Einleitung

Beim Vergleich von E-Government-Angeboten erreicht Deutschland regelmäßig nur einen Platz im Mittelfeld, obwohl der Bund, die Länder und die Kommunen umfangreiche Aktivitäten unternommen haben. So dokumentiert der E-Government-Benchmark im EU28+-Vergleich, dass sich Deutschland in nahezu allen untersuchten Bereichen nur im unteren Drittel bewegt.¹ Auch aus einer breiteren Perspektive zeigt sich ein ähnliches Bild. Das Digital Agenda Scoreboard² attestiert Deutschland für die Digitalisierung insgesamt eine EU-weite Platzierung im oberen Drittel. Das vergleichsweise gute Ergebnis stützt sich auf gute Vergleichswerte in den Bereichen Vernetzung und Humankapitalausstattung, während die digitalen öffentlichen Dienste kaum beitragen können. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch der jährlich durchgeführte eGovernment MONITOR.³ Demnach erweisen sich die mangelnde Bekanntheit von Online-Angeboten, die Angst vor Datendiebstahl und die mangelnde Durchgängigkeit der Prozesse als wesentliche Barrieren für die Nutzung von Online-Angeboten.

Die Entwicklung und Bereitstellung von E-Government-Lösungen ist mit beträchtlichen Investitionen verbunden. Nicht nur die Bereitstellung von Hard- und Software verursacht Aufwände, die Einführung geht mit neuen Arbeitsabläufen und Nutzungsgewohnheiten bei Verwaltungen, Bürgerinnen und Bürgern und der Wirtschaft einher. Auch dann, wenn der digitale Zugang zur Verwaltung grundsätzlich einen effizienteren Weg der Aufgabenerfüllung ermöglicht, bedarf es häufiger Nutzung der Dienste, bevor sich die notwendigen Investitionen amortisieren. Schlüssel für die möglichst umfassende Nutzung ist die Akzeptanz von Online-Anwendungen durch alle Betroffenen.

Akzeptanz bezeichnet die aktive Annahme von Umständen wie beispielsweise Verhaltensweisen oder neue Technologien. Was als akzeptabel gilt, variiert nicht nur von Person zu Person, sondern verweist vielmehr gesamtgesellschaftlich auf soziale Aushandlungsprozesse im jeweiligen soziokulturellen Umfeld. So kann beispielsweise die Verbindung von behördlichen Onlineangeboten mit kommerzieller Werbung als hochwillkommene Effizienzsteigerung oder als inakzeptable Vorstufe zur Korruption gewertet werden. Statt sich als feststehende Eigenschaft zu manifestieren, muss Akzeptanz entsprechend als dauerhaft anpassbares und punktuell beeinflussbares Phänomen gewertet werden.

Sollen neue Regeln des Akzeptablen durchgesetzt werden, zeigen sich grundlegend divergierende Ansätze. Erfolgt Akzeptanz auf freiwilliger Basis, so spricht man von informierter Einwilligung („informed consent“). Wird Akzeptanz hingegen durch Vorschriften und Normen verordnet, spricht man von der Erzwingung des Einverständnisses bzw. von forcierter Zustimmung („forced compliance“).

Die Erzwingung des Einverständnisses könnte im E-Government beispielsweise bedeuten, dass geeignete Anträge an die Verwaltung ausschließlich elektronisch gestellt werden können. Aufgrund der sehr unterschiedlich ausgeprägten Ausstattungen und Fähigkeiten der potenziellen Antragsteller ist ein solcher Zwang in allen Bereichen des E-Governments nicht zumutbar. Es gibt aber durchaus viele Bereiche, bei denen ein entsprechender Zwang möglich, unter Umständen sogar für die Nutzer des E-Governments hilfreich ist. Dies gilt insbesondere für E-Government-Verfahren, die sich an Unternehmen oder an die Verwaltung selbst richtet. Aber auch in Bezug auf die Bürgerinnen und Bürgern muss es das Ziel sein, bestimmte Dienste der Verwaltung vornehmlich elektronisch zu nutzen. Um die Akzeptanz des E-Governments zu optimieren, sollte dort, wo die Inanspruchnahme einer Verwaltungsleistung als E-Government-Verfahren zumutbar ist, auch ein entsprechender Vorrang rechtlich gesteuert werden. Dabei sollte natürlich trotzdem dafür gesorgt werden, dass die bereitgestellten elektronischen Dienste attraktiv sind.

¹ Capgemini, 2014: eGov Benchmark: Delivering on the European Advantage? (Background Report) <https://www.capgemini.com/resources/egov-benchmark-delivering-on-the-european-advantage-background-report>.

² Digital Agenda Scoreboard, 2015. <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/digital-agenda-scoreboard>.

³ Initiative D21 und Institute for Public Information Management, 2014: eGovernmentMonitor 2014. Nutzung und Akzeptanz von elektronischen Bürgerdiensten im internationalen Vergleich. http://www.initiatived21.de/wp-content/uploads/2014/09/eGovMon2014_web.pdf.

Der bisherige Grundsatz, dass die öffentliche Verwaltung für alle Bürgerinnen und Bürger unabhängig von der Wahl des Kommunikationsweges und der Kommunikationsmittel erreichbar sein soll, steht einer zielgruppenorientierten Verlagerung auf E-Government-Verfahren nicht entgegen. Begleitet durch angemessene Unterstützungs- und Informationsangebote können Verwaltungsprozesse für diese Zielgruppe vor allem dann schwerpunktmäßig mit elektronischen Antrags- und Bearbeitungsprozessen abgedeckt werden, wenn schon in der Erwartungshaltung aufgrund des Lebensalters der Bürgerinnen und Bürger der elektronische Kommunikationsweg bevorzugt wird (z.B. Schule und Studium). Die bisherigen Kommunikationskanäle werden entlastet, je mehr E-Government-Angebote genutzt werden können. Trotz Forcierung des E-Government durch entsprechende Rechtssetzung wird es notwendig sein, für den persönlichen oder schriftlichen Zugangskanal Ausnahmen für Bürgerinnen und Bürger zuzulassen, um eventuelle Diskriminierungen zu vermeiden. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit von E-Government-Verfahren muss dies auf ein Minimum beschränkt sein.

Für die Annahme von Änderungen auf freiwilliger Basis erweisen sich insbesondere zwei Faktoren als besonders wirksam: Die Neuregelung muss den Betroffenen einen Mehrwert bieten, d.h. es muss Anreize geben um E-Government zu nutzen und die Anwender müssen der Lösung vertrauen. Bei beiden Faktoren handelt es sich um mehrdimensionale Konstrukte, die weder vollständig disjunkt, noch von voneinander unabhängig sind. Dennoch verweisen Aspekte von Akzeptanz und Akzeptanzsteigerung mehr oder minder deutlich auf diese beiden grundlegenden Faktoren.

Als geeignete Methode könnte das s.g. „Nudging“ Anwendung finden. Nudging ist ein moderner Ansatz für Entscheidungs- oder Regulierungsmethoden in Wirtschaft und Politik. Dabei sollen die Menschen durch ein sanftes Schubsen zu der „richtigen“ Entscheidung in ihrem eigenen Interesse gebracht werden, d.h. das Verhalten von Menschen wird verhaltensökonomisch ohne Verbote oder Befehle gesteuert⁴. In Bezug auf E-Government bedeutet dies, dass alle Maßnahmen, egal ob Informations- oder Transaktionsangebote der deutschen Verwaltung, durch sanftes Führen und Anregen, jedoch mit dem nötigen Nachdruck als die bessere Wahl zur Inanspruchnahme von Verwaltungsleistungen und die bisherigen analogen Verfahren als schlechte Alternative wahrgenommen werden sollen.

⁴ Vgl.: Wikipedia: <https://de.wikipedia.org/wiki/Nudge> [03.08.2015]

4. Vorgehen

In der vom Land Berlin geleiteten Arbeitsgruppe haben Expertinnen und Experten von Bund, Länder und Kommunen aktiv teilgenommen. Das Kompetenzzentrum Öffentliche IT am Fraunhofer FOKUS unterstützte die Arbeitsgruppe. Es wurde ein zweigleisiges Vorgehen gewählt.

Ein Teil des Vorgehens war die Analyse von Studien, die sich mit der Akzeptanz von E-Government-Angeboten insbesondere aus der Perspektive von Bürgern und Unternehmen auseinandergesetzt haben. Aus diesen wurden Gründe für die nicht erfüllten Erwartungen herausgefiltert.

Gleichzeitig wurden im zweiten Teil des Vorgehens in Workshops die Erfahrungen von den teilnehmenden E-Government-Experten der Verwaltung aufgenommen und Kriterien sowie Ansatzpunkte für eine bessere Akzeptanz erarbeitet.

Im nächsten Schritt wurden von den Experten einzelne Vorschläge entwickelt, die konkret helfen sollen die Akzeptanz zu steigern. Diese wurden gemeinschaftlich anhand der vier erarbeiteten Akzeptanzkriterien bewertet. Die zehn am höchsten bewerteten Vorschläge wurden dann in Maßnahmensteckbriefe überführt und sollen als politisch attraktive Kernvorhaben für den IT-Planungsrat vorgeschlagen werden.

Zur Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen konnte aufgrund des beschränkten Zeitfensters der Arbeitsgruppe keine abschließende Erörterung erfolgen. Es ist daher zu klären, ob die Maßnahmen als neue Projekte des IT-Planungsrats beschlossen werden müssen oder die Maßnahmen als Arbeitsauftrag an in Frage kommenden existierende Gremien des IT-Planungsrats überwiesen werden sollten.

5. Studien zur Akzeptanz von E-Government

Der eGovernment Benchmark der Europäischen Kommission beschreibt eine bereits europaweit hohe Verfügbarkeit von E-Government-Angeboten. Obschon sich die zu Verfügung stehenden Online-Angebote stetig erhöhen, werden sie tendenziell weniger genutzt als in den Jahren zuvor.⁵ Als größte Hürde konnte dabei unter den rund 28.000 befragten Bürgern der EU28+-Staaten die fehlende **Be-reitschaft** identifiziert werden. Bürger, die nicht bereit sind E-Government-Angebote zu nutzen, präferieren in den meisten Fällen den persönlichen Kontakt (62 %) oder vermuten, dass ein Vor-Ort-Termin für ihr Anliegen unumgänglich sei (34 %). Fast ein Viertel der Befragten ist es auf Grund fehlender **Kenntnisse**, mangelnder Medienkompetenz oder zu komplex und schwierig erscheinender Online-Angebote nicht möglich solche auch zu nutzen. Zudem haben 21 % der Bürger immer noch kein **Bewusstsein** für die Existenz bestehender E-Government-Angebote.⁶

Im Vergleich mit Angeboten aus dem privatwirtschaftlichen Sektor zeigt sich bei E-Government-Angeboten ein europaweit signifikant niedrigeres Zufriedenheitsniveau. Dabei fällt eine beunruhigende negative Korrelation auf: Je aufwendiger und interaktionsintensiver ein Vorhaben ist, desto mehr sinkt das Zufriedenheitslevel.⁷ Die Nutzung des Online-Kanals ist in Deutschland niemandem vorgeschrieben. Umso mehr muss der Maßstab, der bei kommerziellen Angeboten im Hinblick auf eine benutzerorientierte und intuitive Bedienung angelegt wird, auch im öffentlichen Sektor gelten. Bislang werden europäische Bürger allerdings immer noch in der Hälfte aller Fälle dazu aufgefordert Formulare mit den bei der Verwaltung bereits verfügbaren Daten auszufüllen.⁸ Zudem ist nur eine von vier öffentlichen Webseiten für die mobile Nutzung optimiert.⁹ Dabei kann Mobile Government auch zu Erschließung weiterer Nutzergruppen dienen.

Laut aktuellem eGovernment Monitor der D21-Initiative zeigt die Zufriedenheit der befragten Bürger mit dem E-Government-Angebot ihrer Verwaltung wenig Veränderung zum Vorjahr. Im Ländervergleich mit Österreich, Schweiz und Schweden besteht das niedrigste Zufriedenheitsniveau weiterhin auf deutscher Seite. Die Unzufriedenheit im deutschen Raum resultiert vor allem aus einem zu geringen Online-Angebot (49 %), mangelnder Durchgängigkeit (18 %) – d. h. eine rein digitale Bearbeitung ist nicht möglich – sowie der Komplexität der E-Government-Angebote (15 %).¹⁰

Zudem wurden die Befragten dazu aufgefordert Barrieren zu evaluieren, die für sie persönlich gegen eine intensivere Nutzung der Online-Angebote sprechen. Neben der Angabe, dass viele E-Government-Angebote nicht bekannt sind (76 %) trifft für ein Gros der Befragten (66 %) mangelnde Datensicherheit/Datenschutz den Nerv der Zeit.¹¹ Die Sensibilisierung durch die NSA-Affäre, die Weitergabe von Nutzerdaten aus sozialen Netzwerken sowie eine historisch gewachsene Disposition erhöhen die Brisanz der Themen Datensicherheit sowie Datenschutz und senken das für die Online-Nutzung notwendige **Vertrauen**. Konkrete Bedenken äußern sich hier insbesondere in der Angst vor Datendiebstahl (65 %) sowie Befürchtung im Hinblick auf den „gläsernen Bürger“ (60 %).¹²

Insbesondere in einem föderal aufgebauten Staat wie Deutschland nehmen Kommunen auf Grund ihrer Bürgernähe eine Schlüsselrolle bei der Verbreitung von Online-Angeboten ein.¹³ Aber auch hier fühlen sich 62 % der Kommunen bei verstärktem Engagement im E-Government-Bereich durch Datenmissbrauch bedroht. Ebenfalls 62 % haben Angst, dass E-Government ihre ohnehin defizitären Haushalte mit unverhältnismäßig hohen Kosten belastet.¹⁴

⁵ Vgl. EU Commission (2012).

⁶ EU Commission (2014a).

⁷ EU Commission (2014a).

⁸ EU Commission (2015).

⁹ EU Commission (2015).

¹⁰ Initiative D21 (2014).

¹¹ Initiative D21 (2014).

¹² Initiative D21 (2014).

¹³ Vgl. McKinsey & Company (2015).

¹⁴ Steria Mummert Consulting (2013).

Die Nutzungsbarriere „Mangel an Datenschutz/Datensicherheit“ wurde auch im Zuge einer Zitationsanalyse über zwei Dekaden von Savoldelli, Codagnone & Misurca (2012) angeführt. Weitere in diesem Kontext identifizierte Nutzungsbarrieren sind u. a. Mangel an Vertrauen und Transparenz, fehlende Qualifikation, Widerstände gegenüber Veränderungen, Mangel an Projektmanagement-Ressourcen, Mangel an Interoperabilität sowie Breitbandkapazität.¹⁵

Die von der Europäischen Kommission im jährlichen eGovernment Benchmark gemessene E-Government-Performance bestätigt für Deutschland im europaweiten Vergleich vor allem einen Nachholbedarf im Bereich Transparenz (Dtl.: 30 von 100, EU28+: 48 von 100 Punkten). Hier wurde untersucht in welchem Umfang die öffentliche Verwaltung sich transparent in Bezug auf die eigene Verantwortung und Leistung, auf den Prozess der Leistungserbringung und den Umgang mit personenbezogenen Daten zeigt.¹⁶

Ferner wurden für die technischen Schlüsselfaktoren für eine erfolgreiche E-Government-Umsetzung Potenziale im Bereich Single-Sign-on (Dtl: 43 von 100, EU28+: 58 von 100 Punkten), eSafe (Dtl: 29 von 100, EU28+: 35 von 100 Punkten) sowie authentische Informationsquellen (Dtl: 44 von 100, EU28+: 47 von 100 Punkten) identifiziert.¹⁷

Die nachfolgende Abbildung veranschaulicht eine Zusammenfassung der aus den verschiedenen Studien gewonnen Erkenntnisse hinsichtlich niedriger Akzeptanz von E-Government-Leistungen in Deutschland.

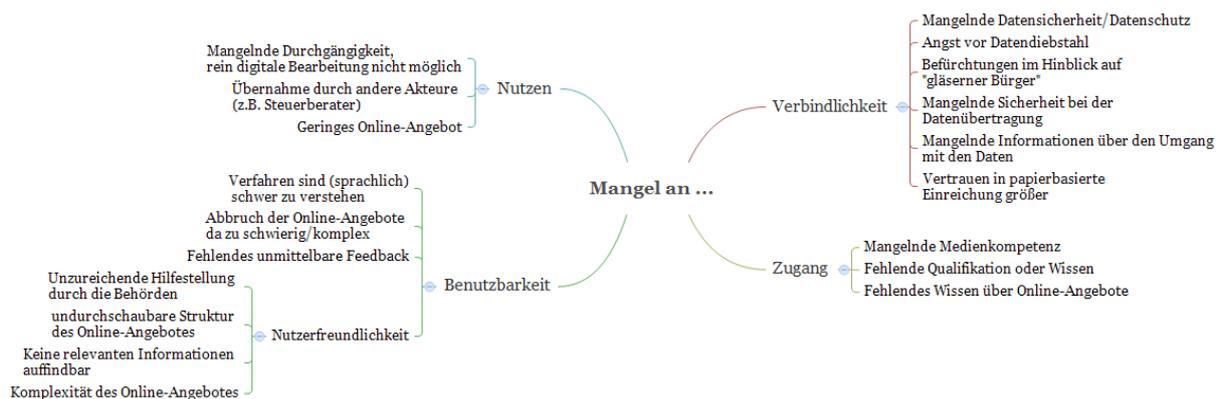


Abbildung 1. Zusammenfassung der Gründe für die niedrige Akzeptanz von E-Government-Leistungen in Deutschland.

Von den vier beschriebenen, im ersten Workshop der Arbeitsgruppe erarbeiteten Aspekten zielen Nutzen und Benutzbarkeit eher auf den zu realisierenden Mehrwert, Zugang und Verbindlichkeit eher auf Vertrauen. Sie werden im Folgenden eingehender beschrieben.

¹⁵ Savoldelli, Codagnone & Misurca (2012).

¹⁶ EU Commission (2014b).

¹⁷ EU Commission (2014b).

6. Aspekte der Akzeptanz

6.1. Aspekt: Nutzen

Der Prozess der Beantragung von Verwaltungsleistungen wird von Bürgerinnen und Bürgern und von Unternehmen oft als notwendiges, meist lästiges Übel angesehen, um Leistungen zu erhalten oder um Pflichten gerecht zu werden. Entsprechend beantwortet sich die Frage nach dem Nutzen von Online-Anwendungen aus Kundensicht danach, wie sehr sie den mit der Beantragung verbundenen Aufwand zu minimieren in der Lage sind. Je weitgehender die Lasten reduziert werden, desto größer der Kundennutzen. Aufwandsreduktion kann dabei bedeuten, die Antragsstellung zu flexibilisieren, aufzuwendende eigene Kosten, Verwaltungsgebühren oder benötigte Zeit zu reduzieren sowie Leistungen schneller zugänglich zu machen. Insbesondere aus Unternehmenssicht sind Kosten und Zeit dabei zwei Seiten derselben Medaille, da sich Zeit direkt in Arbeitskosten oder indirekt in Opportunitätskosten umrechnen lässt.

Nicht zu vernachlässigen ist die menschliche Neigung, an Bewährtem festzuhalten und gegenüber Veränderung skeptisch zu sein. Der Mensch ist in seinem Verhalten zunächst reformträge¹⁸. Die Angst, Liebgewonnenes zu verlieren, erstreckt sich auch auf eingeschliffene analoge Verwaltungsprozesse. Diese Verhaltensweisen lassen sich oft nur sanft und durch Verdeutlichung des Mehrwertes überwinden.

Aus der Perspektive der Verwaltung fällt die Antwort auf die Frage nach dem Nutzen komplexer aus. Es soll den Bürgerinnen und Bürgern und den Unternehmen zwar ein guter Service geboten werden, zugleich gilt es, die Verwaltung effizient zu gestalten und Kosten zu sparen. Das Nutzenkalkül der Verwaltung muss dabei also nicht nur den direkten eigenen, sondern auch den Kundennutzen im Auge behalten.

Für einen möglichst großen Kundennutzen soll die Online-Transaktion für Bürger und Unternehmen möglichst viel des im analogen Prozess nötigen Aufwands je Transaktion einsparen und dabei angenehm und flexibel nutzbar sein. Gleichzeitig sollen die online angebotenen Verfahren möglichst eine hohe Relevanz (insb. Fallzahl) auf Nutzerseite aufweisen, da dadurch eine große Zielgruppe adressiert wird und die Gesamteinsparung steigt. Für die Bearbeitung erweisen sich Effizienzsteigerungen etwa durch wegfallende Arbeitsschritte (z.B. das Abtippen von Formularen) oder Automatisierungen (z.B. das Einholen von Auskünften über elektronische Schnittstellen) als relevant. Aus Verwaltungsperspektive gilt es somit, das Verhältnis von Kundennutzen und eigenen Kostenersparnissen auf der einen Seite, den Kosten für die Realisierung des Online-Services auf der anderen Seite gegenüberzustellen; mit anderen Worten: eine gesamtgesellschaftliche Kosten-Nutzen-Rechnung aufzumachen.

6.2. Aspekt: Zugang

Die Akzeptanz von Online-Verwaltungsdienstleistungen hängt stark von der einfachen Auffindbarkeit und Verständlichkeit der Dienstleistungen ab. In Deutschland werden Verwaltungsdienstleistungen unterschiedlicher Behörden über Verwaltungsebenen hinweg an vielen unterschiedlichen Stellen im Internet angeboten, doch bei einem Großteil der Bevölkerung sind diese Angebote nicht bekannt. Hinzu kommt neben dem oft anzutreffenden Verwaltungsdeutsch ein „babylonischer“ Sprachgebrauch für dieselben Verwaltungsleistungen.

Zudem muss das E-Government nahtlos alle Verwaltungsebenen abdecken. Erste Anlaufstelle der Verwaltungskunden ist in aller Regel die kommunale Ebene. Dies muss auch bei den Online-Verfahren möglich sein. Selbst wenn die Zuständigkeiten andere Verwaltungsebenen betreffen, ist es mit der heutigen Internettechnologie kein Hinderungsgrund, vorhandene Online-Dienstleistungen

¹⁸ Vgl. P.Wagner: Diplomarbeit „Nudging“, 3.2.3.1 Hürden http://www.uni-greifswald.de/fileadmin/mp/3_organisieren/CO2-neutrale_Universitaet/140707_DiplArbt_Patrick-Wagner_Nudging.pdf [03.08.2015]

auch in bzw. über die Kommune anzubieten. Dabei geht es nicht darum, das Verbot der Mischverwaltung zu umgehen, sondern die Online-Informationen und –Verfahren so aufzubereiten und anzubieten, dass die Verwaltungskundschaft zu den entsprechenden Angeboten in anderen zuständigen Behörden weitergeleitet wird. Damit wird wie im „Face to Face“ Kontakt innerhalb der Kommune dem Verwaltungskunden eine echte Serviceleistung und somit ein Mehrwert erbracht sowie die Bindung an die eigene Kommune gestärkt.

Kommunen bedürfen jedoch einer ausgeprägten Unterstützung bei der Bereitstellung von eigenen Online-Angeboten, da die Investitionsmöglichkeiten in Basisinfrastrukturen (wie bspw. eID-Service, De-Mail usw.) stark begrenzt sind. Hier sind besonders die Landesebenen gefordert, diese Grundlagen der IT-Infrastruktur bereitzustellen oder im IT-Bereich kommunale Shared-Service-Center zuzulassen oder Kooperationen sowie Spezialisierungen kommunaler Rechenzentren zu unterstützen. Dabei können Datenschutz und Datensicherheit besser beachtet werden. Mit der Maßnahme Föderale IT-Kooperation (FITKO) zielt der IT-Planungsrat darauf ab, die föderale Zusammenarbeit im Bereich der IT zu fördern und die Rahmenbedingungen zu verbessern.

Um eine Einheitlichkeit und Verbindlichkeit zu erreichen, ist es zudem sinnvoll, dass sich die Länder (bspw. in Form abgestimmter E-Government-Kernregelungen) analoge verbindliche Rechtsgrundlagen für das E-Government geben. Eine effektive, organisationsübergreifende Entscheidungs- und Steuerungsorganisation ist notwendig, um flächendeckend eine Standardisierung und Konsolidierung der IT zu erreichen. Zudem berichten einige Experten, dass gesetzliche Verpflichtungen auch für die Landes- und Kommunalebene als zusätzlicher „Treiber“ für Fortschritte im E-Government wirken.

Der Zugang zu den E-Government-Dienstleistungen muss über verschiedene Wege möglich sein; nicht nur über zentrale Bürgerportale des Bundes, der Länder und der Kommunen, sondern auch über die Standard-Suchmaschinen im Internet. Ferner erwarten Bürgerinnen und Bürger ebenso wie Unternehmen einen hohen Deckungsgrad aller – insbesondere zusammenhängender – Verwaltungsdienstleistungen, die möglichst auch gebündelt an einer Stelle zugänglich sein sollten.

Für Bürgerinnen und Bürger ist zwar der Zugang über verschiedene Kanäle derzeit noch wichtig, über die Verwaltungsdienstleistungen gleichberechtigt angeboten werden: herkömmlich in Schriftform, persönlich im Amt, per Telefon (über die 115) sowie online. Zukünftig werden mobile Dienstleistungen dabei aber eine immer wichtigere Rolle spielen. Dieser Zugangskanal sollte bei Online-Angeboten stets eingeplant werden.

Derzeit besteht i.d.R. nicht nur die Wahlmöglichkeit des Kunden in Bezug auf den Zugangs-, sondern auch auf den präferierten Rückkanal. Bei zukünftiger Rechtssetzung ist jedoch mit Blick auf die demografische Entwicklung zu prüfen, ob geeignete Verwaltungsleistungen nicht vornehmlich als Online-Verfahren anzubieten sind und somit zur Regel werden, sonstige Verfahrensarten dagegen zur Ausnahme werden. Die Zielgruppen z.B. in der Lebenslage Geburt sind bereits mit Internet groß geworden.

Für den elektronischen Zugang zur Verwaltung stehen durch allgemeines Verwaltungsverfahrenrecht anerkannte sichere Vertrauensdienste und Kommunikationskanäle wie die eID-Funktion des Personalausweises, De-Mail und qualifizierte Signaturen zur Verfügung, die je nach erforderlichem Vertrauensniveau Anwendung finden können. Zur Überprüfung von Authentizität und Unverfälschtheit der Daten sind auch andere Formen der elektronischen Signaturen mit niedrigerem Vertrauensniveau einsetzbar. Um die Akzeptanz der Nutzer zu steigern, sollten jedoch nur die für den jeweiligen Schutzbedarf niedrigst notwendigen Anforderungen an Identifizierung und Authentifizierung gestellt werden. Unterschiedliche Vertrauensniveaus für dieselben Verwaltungsdienstleistungen sind hinderlich. Die Einführung eines Servicekontos für Bürger und Unternehmen kann zusätzlich als eine zentrale Identifizierungskomponente eingesetzt werden. Darüber hinaus sollten in Europa etablierte und erfolgreiche Identifizierungsdienste, wie z.B., die Handy-Signatur in Österreich, die einen im Vergleich zur eID des Personalausweises niedrigschwelligeren Zugang ermöglicht, als für Deutschland ebenfalls nutzbares Verfahren in Betracht gezogen werden. Dies scheint insbesondere mit Blick auf die in der

eIDAS-Verordnung¹⁹ der Europäischen Kommission dargelegten Notifizierungsmöglichkeiten und Interoperabilitätsanforderungen sinnvoll. Auch der E-Government Benchmark Report 2014 der EU-Kommission bescheinigt Deutschland Nachholbedarf bei den wesentlichen Akzeptanztreibern, u.a. der elektronischen Identifizierung (eID)²⁰

Diese technischen Möglichkeiten bieten sich zum Ersatz tradierter Schriftformerfordernisse an. Jedes rechtliche Formerfordernis muss dahingehend überprüft werden, welchen Sinn und Zweck man damit verfolgt. Technische Angebote sollen zur Vereinfachung beim Kunden führen, dürfen aber keine neuen Hürden aufbauen oder aufgrund von Beschaffungskosten wesentliche Nutzergruppen diskriminieren, weil man sich technische Komponenten nicht leisten kann. In diesem Sinne ist es ein richtiger Weg, die Formanforderungen dahingehend zu prüfen, ob sie gesenkt werden können, damit E-Government-Leistungen einfacher und kostengünstiger realisiert werden können. Seit Juni 2015 beteiligen sich unter der Federführung des BMI die Länder, Kommunen und kommunale Verbände am „Normenscreening“ der Schriftform-Anforderungen in den Bundesnormen. Gut 3.000 Formanforderungen wurden von den jeweils zuständigen Bundesministerien geprüft. Länder und Kommunen erhalten nun vom BMI mittels einer Datenbank drei Monate lang Gelegenheit, zu den einzelnen Normen Stellung zu nehmen.

Das Land Berlin hat beschlossen, auch die eigenen ca. 1.350 Formanforderungen in den Berliner Rechtsvorschriften zu überprüfen. Bis Ende des Jahres sind alle Fachressorts zu dieser Prüfung aufgerufen. Es ist anzustreben, dass entsprechende Aktivitäten auch in den anderen Ländern gestartet werden. Das Land Berlin kann hierfür seine Ergebnisse zur Verfügung stellen.

6.3. Aspekt: Benutzbarkeit

E-Government-Anwendungen werden von Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen nur angenommen, wenn sie auch nachvollziehbar und einfach verständlich ausgestaltet sind. Benutzbarkeit, oftmals auch als Benutzerfreundlichkeit bezeichnet, umfasst aber nicht nur die intuitive Benutzerführung, sondern auch die Unterstützung etwa durch Assistenzsysteme. Im Fokus steht dabei die Aufgabenangemessenheit: die Fragestellung, ob eine Nutzerin oder ein Nutzer sein Ziel in angemessener Art und Weise erreicht. Es muss zwar nicht jeder Online-Antrag in 3 Klicks abgeschlossen werden, allerdings darf der Aufwand keinesfalls größer als bei klassischen papierbasierten Verfahren sein, um ein äquivalentes Ergebnis zu erreichen. Angemessen heißt dabei immer auch, eine einfache Benutzerführung und eine leicht verständliche, der Zielgruppe angepasste Sprache zu verwenden. Klassisches Behördendeutsch stößt hier an die gleichen Grenzen wie bei papierbasierten Verfahren.

Akzeptanz kann des Weiteren erhöht werden, wenn sich die Prozesse und Abläufe sowie die Benutzerführung an für die Nutzerinnen und Nutzer bekannten Beispielen orientieren. Hier können sich E-Government-Anwendungen etwa an gängigen Systemen des Online-Shoppings anlehnen. Diese werden von der Mehrzahl der Kunden wesentlich häufiger als E-Government-Anwendungen genutzt, so dass hier ein Wiedererkennungseffekt eintritt. Hinzu kommen Aspekte der Barrierefreiheit, um die Nutzbarkeit auch für Nutzergruppen mit Einschränkungen zu gewährleisten. Bei Verwendung mobiler Endgeräte mit ihren unterschiedlichen Sensoren kann Barrierefreiheit wesentlich gesteigert werden, wenn diese Sensordaten ausgewertet werden können.

Um Verwaltungsverfahren weiter zu verschlanken und zu beschleunigen muss ergänzend geprüft werden, inwiefern Prozesse transparenter gestaltet, vereinfacht und abgekürzt werden können, wenn Nutzer der Weitergabe ihrer Daten an Dritte zustimmen. Dies gilt gerade für Daten, die bereits auf der Seite der Verwaltung vorliegen. Es muss der Grundsatz gelten, dass Verwaltung sich Daten

¹⁹ vgl. VO (EU) 910/2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0910&from=DE>, [19.06.2015]).

²⁰ vgl. „E-Government Benchmark – Delivering on the European Advantage?\": Final Insight Report, Mai 2014, Seite 8 (https://www.capgemini.com/resource-file-access/resource/pdf/insight_report_20-05_final_for_ecv2.pdf [19.06.2015]).

bei der Verwaltung abholt, wenn der Kunde dies wünscht. So können Antragsverfahren im Sinne eines Lebenslagen-Ansatzes gebündelt und schneller abgewickelt werden. Die kundenorientierte Auslegung datenschutzrechtlicher Vorgaben muss hierzu ebenso erwogen werden, wie die Schaffung von Freiräumen und Experimentierfeldern für Verwaltungen.

Des Weiteren muss gegenüber Kunden eine Einheitlichkeit der technischen Angebote erreicht werden, damit in verschiedenen Verfahren nicht unterschiedlichste technische Voraussetzungen für die elektronische Abwicklung gefordert werden (siehe parallele Entwicklung Verwaltung, Justiz usw.). Standardisierung muss hier im Vordergrund stehen, vorhandene Lösungen (auch aus dem kommerziellen Umfeld) sind zu nutzen.

6.4. Aspekt: Verbindlichkeit

Originäre Verwaltungsaufgabe ist die Durch- und Umsetzung politisch getroffener, kollektiv bindender Entscheidungen. Aus dieser Perspektive kommt der Verbindlichkeit des Verwaltungshandelns eine überragende Bedeutung zu. Rechtssicherheit bildet davon nur einen Teilaspekt ab, der in erster Linie einen verlässlichen Handlungsrahmen für die Verwaltungen selbst beschreibt. Gleichzeitig ist dies ein gern verwendetes „Totschlag-“Argument insbesondere in Bezug auf Vertrauensniveau und an Sicherheitsanforderungen, welches der jahrhundertalten analogen Verwaltungspraxis nicht entspricht und dennoch gesellschaftlich akzeptiert und justiziabel ist.

Vor einer Umsetzung als Online-Verfahren muss zunächst eine Prüfung der Regelungsnotwendigkeit in Bezug auf die Fachlichkeit und Förmlichkeit mit dem primären Ziel des Bürokratieabbaus stehen. Vollzugsorientierte Rechtssetzung unter Berücksichtigung heutiger technischer Möglichkeiten leistet dabei den wichtigsten Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung, die insbesondere auch auf der kommunalen Ebene zu spürbaren Entlastungen führen wird.

Vertrauen, Transparenz und Sichtbarkeit sind wichtige Grundlagen aus Nutzersicht. Nur wenn der Nutzer dem Dienst Vertrauen schenkt, wird er diesen auch anwenden. Vertrauensbildende Maßnahmen betreffen die Transparenz der Abläufe und Prozesse, die Verwendung der bereitgestellten Daten und ein Verständnis für die Notwendigkeit des Verwaltungsprozesses. Aus der Kundenperspektive treten insbesondere bei der Nutzung von Online-Anwendungen weitere Teilaspekte in den Vordergrund, die geeignet sind, Vertrauen in die bereitgestellte Lösung zu entwickeln. Der Fokus liegt dabei auf der Ausgestaltung der – schnell als Black Box empfundenen – Zeit zwischen dem Anstoßen eines Prozesses und der Kommunikation des Ergebnisses. Ferner sind eine als angemessen empfundene, vertraut wirkende Gestaltung sowie der Umgang mit Unregelmäßigkeiten und unerwarteten Entwicklungen von Bedeutung.

Ein einfacher Schritt zur Steigerung der subjektiv empfundenen Verbindlichkeit liegt in verschiedenen Formen, Feedback zu einem Antrag zu geben. Während Unklarheit über den Prozess schnell zur Verunsicherung führen kann, schaffen bereits automatisierte Bestätigungsmeldungen Verbindlichkeit hinsichtlich Annahme und Bearbeitung des Antrags. Grundsätzlich steigert die Transparenz über den Fortgang des Verfahrens das Vertrauen in den ordnungsgemäßen Ablauf und die subjektiv empfundene Verlässlichkeit der Aufgabenerfüllung. Durch gezielte und klar kommunizierte Selbstbindungen der Verwaltung kann die Verbindlichkeit erhöht werden. Von der Zusicherung von Fristen bis hin zu Genehmigungsfiktionen bei deren Ablauf kann diese Selbstbindung reichen, wodurch zugleich der Nutzen für die Antragsteller erhöht wird.

Zusätzlich lässt sich sowohl im Vorhinein, als auch bei denkbaren Beeinträchtigungen die subjektiv empfundene und objektive Verbindlichkeit erhöhen. Mögliche Hemmschwellen können durch eine erwartungstreue Auslegung der Dienste gemindert werden. Neben Fragen des Zugangs und der Benutzbarkeit werden dabei insbesondere auch solche der Vereinheitlichung, der Barrierefreiheit und des niederschweligen Zugangs berührt. Darüber hinaus lässt sich aus dem E-Commerce lernen, dass Fehlertoleranz der Verfahren die Akzeptanz deutlich erhöhen kann. Ergeben sich Unstimmigkeiten,

lässt sich durch Erinnerungen, Nachfristen und kulante Auslegung von Regelungen dem Risiko formaler Fehler begegnen. Dezidierte Experimentierklauseln helfen beim Aufbau einer fehlertoleranten Verwaltungskultur.

7. Fragen zur „Akzeptanz von Online-Anwendungen“

Die folgende Liste der Fragen dient der Sensibilisierung für die verschiedenen Aspekte der Akzeptanz von Online-Anwendungen. Die Fragen sind der Expertendiskussion im Rahmen der Arbeitsgruppe entsprungen. Sie spiegeln unterschiedliche Blickwinkel von Bürgern, Unternehmen und Verwaltungen wider. Ein einfaches „Richtig“ oder „Falsch“ ist bei diesen Fragen nicht festzulegen, vielmehr dienen sie als Denkanstoß. Sie sollten vor der Realisierung eines neuen E-Government-Angebotes betrachtet werden.

7.1. Nutzen

Relevanz

- Warum ist der Dienst erforderlich?
- Welchen (neuen) Mehrwert bietet der Dienst dem Nutzer?
- In welchem Verhältnis stehen die Umsetzungs- und Betriebsaufwände zum Nutzen für Verwaltung und Kunde?
- Wie viele Nutzer sind von der Dienstleistung betroffen?
- Wie häufig wird der Dienst auf Seite eines Nutzers benötigt?

Aufwandsreduktion

- Können andere Zugangskanäle zur Verwaltung entlastet werden?
- Können aufwändige persönliche Kundenkontakte durch die elektronische Abwicklung verringert oder gänzlich vermieden werden?
- Werden bekannte Daten automatisch vorausgefüllt?
 - Werden benötigte Verwaltungs-Informationen (Daten und Bescheinigungen) automatisiert eingeholt (Holschuld der Verwaltung)?
 - Werden darüber hinaus erforderliche Daten nur einmal abgefragt (Once-Only-Prinzip)?
- Wie viel Aufwand spart der Nutzer durch eine digitale Beantragung?
 - Ergibt sich eine Aufwandsersparnis durch Vermeidung von Fahrstrecken und Wartezeiten?
 - Ergibt sich eine Aufwandsersparnis durch wegfallende oder automatisierte Arbeitsschritte (z.B. vorausgefüllte Formulare)?
- Wie kann der Vorteil herausgestellt werden?
 - Wie kann die Verhaltensökonomie der Nutzer beeinflusst werden?
- Kann der Nutzer die Erledigung des Anliegens delegieren, wenn ja, mit welchem Aufwand?
- Kann die durchschnittliche Zeit bis zur Genehmigung verkürzt werden?
- Gibt es eine max. Bearbeitungszeit oder Genehmigungsfiktion?

Kostensparnis

- Ergeben sich aus der Aufwandsreduktion konkrete Kosteneinsparungen?
- Lassen sich Synergieeffekte durch den Dienst erzielen?
- Gibt es Einsparungen der Verwaltung, die über Gebührenreduktionen an die Nutzer weitergegeben werden können?
- Können der kommunalen Ebene die notwendigen Basisinfrastrukturen und -dienste zentral zur Verfügung gestellt werden?

7.2. Zugang

Auffindbarkeit und Abdeckung

- Ist das Angebot einfach auffindbar (z.B. über Standard-Suchmaschinen wie Google etc.)?
 - Werden Leistungen gebündelt angeboten (bspw. über ein zentrales Service-Portal)?

- Wie kann die Dienstleistung aufgefunden werden? (Liste A bis Z, einfache Suche im Freitextsuche, Schlagwortsuche, Thesaurus, Lebenslagen)?
- Wird der Dienst in mehrere Online-Angebote eingebunden (Landesportale, Kommunale Portale,...)? Wie wird die Verlinkung gepflegt (etwa: Permalinks)?
- Wurden Maßnahmen zur Suchmaschinen-Optimierung vorgenommen (SEO)?
- Ist das Angebot auch ausgehend von der Kommune erreichbar?
- Ist das Angebot zielgruppenorientiert aufbereitet?
- Wird der Dienst bei der Zielgruppe ausreichend beworben?
- Umfasst das Angebot alle vom Nutzer nötigen Leistungen (etwa für eine Lebenslage)?

Interaktionskanäle

- Welche Kanäle stehen zur Verfügung? Lässt sich zwischen den Kanälen wechseln?
- Ist der Zugang auch mobil möglich?
- Kann die Leistung über eine einzelne Stelle abschließend abgewickelt werden (One-Stop-Shop)?
- Ist das Angebot jederzeit nutzbar?
- Gibt es eine Schnittstelle für automatisierte Prozesse auf Kundenseite (M2M-Kommunikation)?
- Kann man als Nutzer seinen präferierten Zugangskanal und Rückkanal wählen (evtl. auch durch explizite Einwilligung)?
- Lassen sich alle wichtigen Dokumente zentral einsehen (Servicekonto für Bürger und Unternehmen, Dokumentensafe, ...)?
- Ist der gesamte Prozess medienbruchfrei ausgestaltet? Werden „Medienbrücken“ (z.B. QR-Code) angeboten?

Identifikation

- Erfordert die Verwaltungsleistung eine Identifikation / ein Formerfordernis?
- Wird das niedrigst mögliche Vertrauensniveau für die Dienstleistung genutzt?
 - Ist die Identifikation möglichst niederschwellig implementiert (ohne Chip-Karte und extra benötigter Hardware)?
 - Können die Anforderungen durch eine Risikoabwägung hinsichtlich von IT-Sicherheitsaspekten weiter gesenkt werden?
- Gibt es verschiedene Möglichkeiten der Authentifizierung und Identifikation?

7.3. Benutzbarkeit

Einfachheit

- Wurden überflüssige Klicks konsequent vermieden?
- Gibt es eine einheitliche und konsistente Benutzerführung? Sind die Schalt- und Eingabefelder intuitiv verständlich?
- Wird eine leichte Sprache zur Information und Nutzerführung benutzt (kein Behördendeutsch)?
- Bietet eine organisationsübergreifende Entscheidungs- und Steuerungsorganisation Hilfe durch Bereitstellung oder Information standardisierter Komponenten?
- Werden Basiskomponenten (z.B. E-Payment, eID usw.) immer in derselben Art und Weise bereitgestellt, um einen Wiedererkennungseffekt zu erreichen?
- Lässt sich die Benutzerführung nachvollziehen?
- Gibt es eine „Zurück“-Funktion? Lässt sie sich sowohl über die Browsersteuerung als auch über die Benutzeroberfläche ansprechen?
- Besteht die Möglichkeit, durch Einwilligung in die Datenverarbeitung den Prozess einfacher für den Nutzer auszugestalten?

Wiedererkennbarkeit

- Ist die Bedienlogik für den Nutzer wiedererkennbar?

- Sind die Begrifflichkeiten bundesweit einheitlich oder hilft ein Thesaurus?
- Orientiert sich die Benutzerführung an bewährten und bekannten Verfahren (bspw. Online-Shopping)?
- Haben alle Online-Transaktionen eine ähnliche Benutzerführung?

Assistenz

- Gibt es eine Hilfefunktion?
- Wird der Nutzer durch digitale Formulare und Assistenzsysteme unterstützt?
- Findet eine Plausibilitätsprüfung statt? Findet eine Verifizierung der Daten statt?

7.4. Verbindlichkeit

Verlässliche Interaktion

- Wie kann der Nutzer nachvollziehen, was mit seinen Daten geschieht?
- Gibt es eine einfache Möglichkeit zur Verfolgung des Antragsstatus (Track and Trace)?
 - Lässt sich der Status laufend abrufen?
 - Wird eine (ggf. automatisiert erstellte) Bestätigung bei Antragsabgabe oder Statusänderungen versandt?
- Wie schnell werden Unklarheiten kommuniziert? Ist die Behörde dauerhaft für Rückfragen erreichbar?
- Sind die Verfahren fehlertolerant ausgelegt (Kulanzregelungen)?
- Wurden alle Freiräume für die Ausgestaltung unter hinreichender Risikoabwägung (IT-Sicherheit, rechtliche Risiken, organisationale Aspekte) ausgereizt?

Selbstbindung

- Wie wird zeitliche Berechenbarkeit gewährleistet?
 - Gibt es eine festgelegte Reaktionszeit? Werden in diesem Rahmen Angaben laufend plausibilisiert und verifiziert?
 - Werden festgelegte, maximale Bearbeitungszeiten kommuniziert?
 - Werden den Nutzern Bearbeitungsfristen (ggf. unterhalb der gesetzlich vorgeschriebenen) zugesichert?
- Gibt es eine Genehmigungsfiktion respektive wäre sie denkbar?
- Kann der Dienst oder Teile davon auch proaktiv durch die Verwaltung bearbeitet werden?

Erwartungstreue

- Lassen sich die Anwendungen mit gängiger Software (Browser) bedienen?
- Wird die Einhaltung von IT-Sicherheitsstandards klar kommuniziert?
- Sind die Anwendungen barrierefrei zugänglich?
- Werden (soweit erforderlich) normierte Austauschformate verwendet?

7.5. Messbare Kriterien

- Anzahl der Klicks bis zur Nutzung der Leistung
- Anzahl der Besucher
- Anzahl der Abbrecher
- Anteil online abgeschlossener Prozesse an allen Prozessen
- Verlinkung und Kommentare in sozialen Medien

8. Vorschläge für Maßnahmen des IT-Planungsrats

Innerhalb der Arbeitsgruppe wurden diverse Ideen eingebracht, die dem IT-Planungsrat als prioritäre Maßnahmen vorgeschlagen werden sollten. Zehn Maßnahmen wurden schließlich näher betrachtet und in einem Kurzsteckbrief ausführlicher beschrieben. Die kommende Auflistung folgt dabei der abschließenden Bewertung der Mitglieder in Bezug auf eine Priorisierung.

Bei den Aspekten der Akzeptanz wurde jeweils der Schwerpunkt der Maßnahme **grün** hervorgehoben.

8.1. Erleichterung Einsatz eID-Funktion

Maßnahmenname:
Erleichterter Einsatz der eID-Funktion des Personalausweises
Kurzbeschreibung:
<p>Der IT-Planungsrat möge sich für die Novellierung des Personalausweisgesetzes (ggf. Verwaltungsverfahrensgesetzes) hinsichtlich folgender Aspekte einsetzen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dauerhafte Einschaltung der Online-Ausweisfunktion ohne Nutzungszwang, d.h. Abschaffung der Abschloption für den Ausweisinhaber; ▪ Vereinfachung des Personalausweisabgabeverfahrens, bspw. automatischer Versand; ▪ Regelung zur Integration des Servicekontos schaffen; ▪ Verpflichtung für Unternehmen zur Nutzung der eID-Funktion für Verwaltungsangelegenheiten mit hohem Vertrauensniveau; ▪ Vereinfachung der Beantragung und Nutzung von Berechtigungszertifikaten (mit allen Datenfeldern) für Verwaltungen insbesondere für zentralisierte eID-Servicedienste. <p>Hierzu sind folgende Maßnahmen zum Marketing und zur Beeinflussung der Verhaltensökonomie sowie Maßnahmen zur Vereinfachung der Nutzung zu treffen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kostenlose Lesegeräte für Bürgerinnen und Bürger; ▪ Beratungskompetenz der Bürgerämter zur Nutzbarkeit der eID-Funktion stärken; ▪ Kompetenz der Anwender in Bezug auf eID-Nutzung stärken (insb. Schüler bei Erstausgabe); ▪ Schaffung abgeleiteter Identitäten bspw. auf mobilen Endgeräte; ▪ Prüfung weiterer Vereinfachungsmöglichkeiten technischer und rechtlicher Aspekte für die Nutzung (bspw. NFC-Funktionalität in Smartphones); ▪ Prominente Platzierung der eID-Fähigkeit auf den Online-Angeboten; ▪ Bürgerterminals mit eID-Lesegeräten ausstatten; ▪ Optionale Eröffnung eines Servicekontos bei Ausgabe eines neuen Personalausweises. <p>Sowie die Bereitstellung weiterer Anwendungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Anreize schaffen bspw. über Gebühren; ▪ Anpassung/Reduzierung Gebühren für Berechtigungszertifikate der Verwaltung. <p>Der IT-Planungsrat sollte Mehrwerte der eID-Funktion für die Wirtschaft hervorheben.</p>
Zielsetzung:
<p>Vereinfachter und breiter Einsatz der elektronischen Identitätsfunktion des Personalausweises; Einsatz bis 2020 in 50% aller Verfahren, wo ein hohes Vertrauensniveau erforderlich ist; Steigerung der Freischaltquote bis 2020 auf 50% aller ausgegebene Ausweisdokumente, bis 2025 100% aller Personalausweise.</p>

Aspekte der Akzeptanz:	
<i>Nutzen</i>	<i>Benutzbarkeit</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verwaltung: Mehrwert durch schnelle Identifikation und sofortige Übernahme strukturierter Daten, Medienbruchfreiheit; ▪ Antragssteller: Mehrwert durch weniger Amtsgänge, Zeitersparnis unabhängig von Öffnungszeiten; ▪ Kosten für kostenlose Lesegeräte, Verteilung und Logistik 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alle Anstrengungen unternehmen um Benutzbarkeit noch einfacher zu gestalten; ▪ Reduzierung der notwendigen Klicks; ▪ Vereinfachung durch Einsatzmöglichkeiten für niedrigere Vertrauensniveaus
<i>Zugang</i>	<i>Verbindlichkeit</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zugang wird durch einheitliches Servicekonto für Bürger und Unternehmen verbessert; ▪ Verwaltungsstellen mit Bürgerkontakt mit Lesegeräten ausstatten 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sichere Identifizierung des Bürgers erhöht Verlässlichkeit; ▪ Datenschutz/Datensicherheit für Bürger gegenüber Nutzernamen/Passwörtern
Offene Implementationsfragen:	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welche Rechtsänderungen sind notwendig? ▪ Wie können kommunale Verwaltungen unterstützt werden? ▪ Wie sollen die kostenlosen Lesegeräte verteilt werden? Wer übernimmt die Kosten? ▪ Welche Spezifikationen für Servicekonten und für Unternehmen müssen erarbeitet werden (Unternehmensattribute, Rollenkonzepte, etc.)? 	
Weiteres Vorgehen im IT-PLR:	
Vorschlag: Bearbeitung in einer regelmäßigen Arbeitsgruppe -> vorhanden: PG eID	

8.2. Medienbruchfreie Erledigung der Nachweispflichten

Maßnahmenname:	
Medienbruchfreie Erledigung Nachweispflichten G2G	
Kurzbeschreibung:	
<p>Auf dem Weg zu durchgängig medienbruchfreien Verwaltungsprozessen sollen erforderliche Nachweise, die von einer deutschen Behörde ausgestellt werden, anders als in ihrer bisherigen Papierform von der anfordernden Verwaltung selbst eingeholt werden. Dazu gehört auch eine Überprüfung der Notwendigkeit von Nachweispflichten und der Entscheidung, ob bestimmte Nachweispflichten entfallen können. Auf einen gemeinsamen Datenbestand kann zugegriffen werden und nicht jedes Mal werden bereits erhobene Daten neu erfasst. § 5 Abs. 2 EGovG Bund sieht diese Möglichkeit bereits ausdrücklich vor, ist aber nicht verpflichtend. In einigen Landesgesetzen bzw. Entwürfen ist dies ebenfalls vorgesehen. Diverse Fachgesetze lassen eine elektronische Abfrage durch die Verwaltung in Registern bereits zu.</p> <p>Pilotierung anhand von mindestens zwei konkreten Anwendungsfällen mit dem Ziel, die Realisierbarkeit nachzuweisen und generelle Lösungsansätze zu entwickeln, die übertragbar sind (z.B. im Bereich Personenstandskunden / Personenstandsregister und Baugenehmigung). Zudem sollen Gebühren- und Verrechnungsmodelle (ev. Amtshilfemodelle) entwickelt werden.</p> <p>Weitere sinnvoll, z.B. Gewerbeanmeldung, Führungszeugnis, Elterngeld, Kindergeld, etc.</p>	
Zielsetzung:	
<p>Forcierung der medienbruchfreien Nachweiserbringung, nicht die Antragstellenden klappern die Behörden nacheinander ab, sondern die Verwaltung organisiert sich selbst die Einholung der Nachweise. Bis 2020 wird eine Regelung greifen, dass Verwaltungen bei rechtlich erforderlichen Nachweispflichten diese ausschließlich elektronisch bei anderen Verwaltungen eingeholt werden.</p>	
Aspekte der Akzeptanz:	
<i>Nutzen</i>	<i>Benutzbarkeit</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Antragsteller: Zeitersparnis, Gebührenersparnis; ▪ Verwaltung: Aufwandsersparnis – geringere Nachprüfungserfordernis, Vollständigkeit der Unterlagen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Automatisierter Abruf bei Registern möglich; ▪ Standardentwicklung für nicht-automatisierte Abrufe (u.a. Standards zum Datenaustausch)
<i>Zugang</i>	<i>Verbindlichkeit</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Antragsteller: ein Klick/Kreuz im Formular 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vorab-Einwilligung des Antragstellers sofern keine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage; ▪ Transparente Prozesse auf Nachfrage; ▪ Darf nicht länger als klassischer Weg dauern; ▪ Kontaktbehörde als Kümmerer
Offene Implementationsfragen:	
<p>Konkrete Anwendungsbereiche für die Pilotierung? Einbeziehung Fachministerkonferenzen?</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bauantrag: Einholung Grundbuch- und Katasterauszug ▪ Vorlage Geburtsurkunde bei Rentenantrag 	
Weiteres Vorgehen im IT-PLR:	
<p>Vorschlag: Neues Steuerungsprojekt des IT-PLR im Aktionsplan</p>	

8.3. E-Government-Kernregelungen

Maßnahmenname:	
Übergreifende einheitliche E-Government-Kernregelungen	
Kurzbeschreibung:	
<p>Der IT-Planungsrat startet eine Initiative um in Bund und Ländern einheitliche E-Government-Kernregelungen verbindlich zu schaffen, die durch die Kommunen anzuwenden sind, u.a.:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Elektronische Zahlungsweise; ▪ Zentrale Infrastrukturen; ▪ Serviceportale (zentrale Informationsportale, Beispiel: Service-Portal Berlin; Bearbeitungssysteme für die medienbruchfreie Einreichung, Bearbeitung und Bescheidung von Anträgen der öffentlichen Verwaltung, Beispiele: ThAVEL, NAVO; Servicekonten für Bürger und Unternehmen); ▪ E-Akte; ▪ De-Mail Zugangseröffnung; ▪ Elektronische Identifikation; ▪ Zielgruppenorientierte Forcierung und Priorisierung der Online-Verfahren; ▪ Experimentierklauseln; ▪ Musterregelungen erarbeiten und fortschreiben. 	
Zielsetzung:	
Es sollen Bund-Länder übergreifende E-Government-Regelungen verabredet werden, die keine unterschiedliche Auslegung und Anwendung zulassen.	
Aspekte der Akzeptanz:	
<i>Nutzen</i>	<i>Benutzbarkeit</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verlässlichkeit für die Planung sowie Kosteneinsparungen durch einheitliche Infrastrukturen bei Bund, Länder und Kommunen: ▪ Bereitstellung zentraler Komponenten des Landes für Kommunen, E-Government wird insbesondere bezahlbar 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wiedererkennungswert für Nutzende
<i>Zugang</i>	<i>Verbindlichkeit</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zugangskanäle werden verbindlich vorgeschrieben; ▪ Zielgruppenorientiert ausschließlich Online-Kanal 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hohe Verbindlichkeit; ▪ Rechtssicherheit
Offene Implementationsfragen:	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welche bestehenden Gesetze müssen Beachtung finden? Nur Verwaltungsverfahrenrecht? ▪ Wie lässt sich der Sachverhalt in Novellierungsprozesse einbinden? ▪ Ist der zielgruppenorientierte Zwang umsetzbar (z.B. ausschließlich junger Zielgruppe Eltern)? ▪ Wie löst man die Konnexitätsproblematik der Länder? Wie erfolgt bereichsspezifisch die Übertragung auf landestypischen Gegebenheiten? 	
Weiteres Vorgehen im IT-PLR:	
Vorschlag: Bearbeitung in einer regelmäßigen Arbeitsgruppe (neu schaffen oder vorhanden)	

8.4. Vertrauensniveaus in FIM / LeiKa

Maßnahmenname:	
Setzung von Vertrauensniveaus für Dienste in FIM / LeiKa	
Kurzbeschreibung:	
Es soll ein Prozess der einheitlichen und verbindlichen Setzung und Dokumentation von Vertrauensniveaus bei LeiKa sowie FIM initiiert werden. Hierzu sollen in LeiKa bzw. FIM zusätzliche Information zum Vertrauensniveau der jeweiligen Leistung hinterlegt werden.	
Zielsetzung:	
Das Vertrauensniveau soll über alle Verwaltungsebenen gleich sein und verbindlich festgelegt werden. Hierzu werden Handreichungen für unterschiedliche Zielgruppen benötigt. Bis 2018 sind für alle Verwaltungsleistungen im LEIKA Empfehlungen für Vertrauensniveaus verabredet.	
Aspekte der Akzeptanz:	
<i>Nutzen</i>	<i>Benutzbarkeit</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Basis für einheitliches E-Government und vernünftige Lösungen, Standard in und für die Verwaltung; ▪ Verwaltungsintern: Vereinfachung, Vereinheitlichung (KosIT); ▪ Verwaltungsextern: Gleiche Vertrauensniveaus Länder/ kommunenübergreifend, Interoperabilität leichter herstellbar, nicht jeder muss selbst entscheiden 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ FIM / LeiKa ist allgemein eingeführtes Werkzeug
<i>Zugang</i>	<i>Verbindlichkeit</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verwaltung: Einheitlicher Zugang durch LeiKa / FIM; ▪ Antragssteller: Hürden werden im Trend niedriger (Vertrauensniveau wird verbindlich geregelt) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Einheitliche Lösung (Effizienz, Wirtschaftlichkeit); ▪ Keine Unterschiede bei gleicher Rechtslage; ▪ Ergebnisorientierung der Normenscreenings auf Bund- und Länderebene
Offene Implementationsfragen:	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verschiedene Gremien befassen sich bereits mit Vertrauensniveaus; daher Beteiligungsprozess erforderlich: <ul style="list-style-type: none"> ○ PG eID hat Leitfaden erstellt und wird beispielhaft Vertrauensniveaus festlegen ○ Wie kann Mehraufwand durch Abstimmungsnotwendigkeit vermieden werden? ○ Abstimmung zwischen LEIKA, PG eID, FIM, geplante AG zu „Recht“? ○ Beteiligung / Verankerung in Fachressorts und Fachministerkonferenzen möglich? ○ Kommunale Spitzenverbände beteiligen ▪ Wie sollen die Vertrauensniveaus festgelegt werden? <ul style="list-style-type: none"> ○ Als Orientierung kann Folgendes dienen: VITAKO-Papier, Projektgruppe eID-Strategie, TR 3107 BSI ▪ Wie fließen die Ergebnisse der Normenscreenings auf Länder- und Bundesebene ein? 	
Weiteres Vorgehen im IT-PLR:	
Vorschlag: Bearbeitung in einer regelmäßigen Arbeitsgruppe (neu schaffen oder vorhanden)	

8.5. Einheitlichkeit von Serviceportalen

Maßnahmenname:	
Festlegungen zur Einheitlichkeit von Serviceportalen und gemeinsames Marketing	
Kurzbeschreibung:	
<p>Die Darstellung und das Marketing der Serviceportale (digitale Zugangskanäle) soll verbessert werden, indem Services, Bezeichnungen und Darstellung verlässlich angeboten und vereinheitlicht werden (z. B. URL-Aufbau: service.organisation.de). Dies gilt in Bezug auf alle Angebote für Bürger und Unternehmen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Einfachere Auffindbarkeit und Wiedererkennen von Portalen (z. B. gemeinsame CI-Elemente) und Diensten; ▪ Erhöhung des Vertrauens durch Wiedererkennung von bekanntem Aufbau und gemeinsamen gestalterischen Standards und Begrifflichkeiten; ▪ Gemeinsame Bewerbung von Portalen; ▪ Leichtere Verlinkung durch Dritte; ▪ Weiterleitung zu Online-Diensten der jeweils zuständigen Stellen (Beispiele: ThAVEL, NAVO); ▪ Suchmaschinenoptimierung und Erkennung des richtigen Links; ▪ Open-Data-taugliche Umsetzung; ▪ Abstimmung zu Inhalten in Bezug auf Verwaltungsleistungen; ▪ Einbindung Servicekonten für Bürger und Unternehmen. <p>Langfristig: Schaffung von Mehrwerten durch Bündelung von Kanälen (z. B. geführte Transaktionen durch Zusammenführung von Online-Portal mit 115 und Servicekonten)</p>	
Zielsetzung:	
Durch eine Ebenen übergreifende Herangehensweise (Bund, Länder, Kommunen) werden bis 2018 Empfehlungen für Serviceportale erarbeitet.	
Aspekte der Akzeptanz:	
<i>Nutzen</i>	<i>Benutzbarkeit</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nutzer finden die Angebote der Verwaltung einfacher und schneller; ▪ Daher höhere Onlinequote und mehr Akzeptanz; ▪ Effizienteres Marketing 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erhöhung durch einfachere und bekanntere Navigation; ▪ Wiederkennungs- und Gewöhnungseffekte; ▪ Einheitliche Sprache z. B. durch eine Einbindung des LEIKA
<i>Zugang</i>	<i>Verbindlichkeit</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Einfach, bekannt und verständlich 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bessere Wiedererkennung führt zu höherem Vertrauen
Offene Implementationsfragen:	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wie kann eine verbindliche, Ebenen übergreifende Übereinkunft erreicht werden? ▪ Kann die Darstellung der kommunalen Vielfalt als Folge des dezentralen Verwaltungsaufbaus sichtbar bleiben? ▪ Gehen die Festlegungen über technische Rahmenbedingungen hinaus? 	
Weiteres Vorgehen im IT-PLR:	
Vorschlag: Bearbeitung in einer regelmäßigen Arbeitsgruppe (neu schaffen oder vorhanden)	

8.6. Anreize schaffen

Maßnahmenname:	
Anreize schaffen durch Senkung der Gebühren oder zugesicherte Bearbeitungszeiten	
Kurzbeschreibung:	
<p>Es sind Anreize zu schaffen, um der Verwaltungskundschaft einen Mehrwert bei der Nutzung von Online-Angeboten anbieten zu können und dadurch einen höheren Nutzungsgrad von Online-Angeboten zu erreichen.</p> <p>So können Online-Transaktionen generell die günstigere Alternative im Vergleich zu Präsenz- und Offlinedienstleistungen werden. Kostendeckung in der Verwaltung muss in einer Gesamtbetrachtung aller digitalen und analogen Prozessschritte erfolgen, denn Fachverfahren werde u.a. auch bei analoger Beantragung eingesetzt.</p> <p>Serviceversprechen, zugesicherte bzw. schnellere Bearbeitungszeiten oder Genehmigungsfiktionen bei Online-Beantragung können ebenfalls einen Mehrwert darstellen (siehe Einführung ELSTER). Gleichzeitig kann eine anteilige Vorkasse sowohl die Willensbekundung des Antragstellers belegen als auch eine vorgezogene Bearbeitung rechtfertigen. Hier werden erzielte Mehrwerte auf Seiten der Verwaltung an die Kundschaft weitergegeben, da durch Prozessoptimierung eine schnellere Bearbeitung möglich ist (z.B. Verzicht auf händische Datenerfassung; automatisierte Terminüberwachung und Fristenfiktion usw.).</p>	
Zielsetzung:	
<p>Online-Transaktionen sollen Vorrang zu analogen Verwaltungsprozessen haben. Bis 2018 sollen Empfehlungen für einheitliche Anreize in Online-Verfahren erarbeitet und gesetzt werden, um langfristig Prozesskosten einzusparen.</p>	
Aspekte der Akzeptanz:	
Nutzen	Benutzbarkeit
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mehrwert für Antragsteller durch niedrigere Kosten, Einsparung Wegezeiten, schnellere Bearbeitung; ▪ Wegfall Datenerfassung, Automatisierung der Fristenüberwachung; ▪ Prozesskostenvereinfachung für Großkunden (z. B. Kfz) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Massenapplication aus eCommerce bereits bekannt; ▪ ePayment muss nicht zwingend implementiert sein, Rechnung kann auch möglich sein; ▪ schnellere Bearbeitung
Zugang	Verbindlichkeit
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Automatisch bei der Inanspruchnahme von ePayment-Komponenten der entsprechenden Online-Dienstleistungen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Einheitlichkeit der Anreize; ▪ Fristenüberwachung; ▪ Mehrwerte bei Nutzung von Online-Angeboten sind zulässig und rechtlich geregelt
Offene Implementationsfragen:	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anpassung Gesetzesgrundlagen für Gebühren nötig (Kosten-, Gebührenverzeichnisse)? <ul style="list-style-type: none"> ○ Braucht man eine Grundnorm, die es (u.a. den Kommunen) ermöglicht zwei unterschiedliche Gebühren für das gleiche Verfahren zu nehmen (klassisch vs. online)? ○ Argumentation Benachteiligung von Bürgern ohne PC und/oder Online-Zugang? ○ Regelungen für Disagio? (Haushaltsrecht, Doppik, Netto-Brutto-Prinzip) <ul style="list-style-type: none"> ○ Ist die Schaffung von Experimentierklauseln in diesem Kontext notwendig? ▪ Mangelnde Refinanzierungsmöglichkeiten Online-Komponenten vs. Prozesskostenreduzierung? ▪ Welche ePayment-Komponenten müssen implementiert werden (Kostenverzeichnis, Gebüh- 	

renordnung)?

- Online-Angebote setzen i.d.R. Fachrecht um – Einbindung FMKs?
 - Wie können Fiktionen oder schnellere Bearbeitungszeiten hier erreicht werden?

Weiteres Vorgehen im IT-PLR:

Vorschlag: Bearbeitung in einer regelmäßigen Arbeitsgruppe (neu schaffen oder vorhanden)

8.7. QR-Codes

Maßnahmenname:	
QR-Codes auf Verwaltungsdokumenten	
Kurzbeschreibung:	
<p>Bescheide und Dokumente der Verwaltung sollen grundsätzlich mit QR-Codes angereichert werden. Im kommerziellen Bereich hat sich der QR-Code bereits durchgesetzt (z.B. Fahrkarten).</p> <p>Es muss kein papierbasierter Bescheid mitgeführt werden, sondern nur der auslesbare QR-Code auf mobilen Endgeräten (z.B. Smartphone, Tablet-PC etc.). Durch das Auslesen eines QR-Codes können Bescheide und Dokumente verifiziert werden. Die inhaltliche Beweisbarkeit von Bescheiden wird vom Transportmedium Papier entkoppelt. Die elektronische Form kann dabei z.B. auf die Anbringung von elektronischen Signaturen verzichten und dennoch überprüft werden. Das mobile Auslesen und die Kontrolle werden wesentlich erleichtert.</p>	
Zielsetzung:	
Bis 2020 erhalten alle Bescheide und Dokumente der Verwaltung einen QR-Code.	
Aspekte der Akzeptanz:	
Nutzen	Benutzbarkeit
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vereinfachung der Prozesse; ▪ Schneller und unkomplizierter Nachweis vom Bescheid vor Ort und in Online-Verfahren; ▪ Verzicht auf Signaturtechnologie; ▪ Reduzierung von Kosten 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mobiles Auslesen möglich; ▪ Bekanntes Anwendungsszenario aus kommerziellen Bereich (z.B. Fahrkarten)
Zugang	Verbindlichkeit
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Leichter Zugang für Bürger und Verwaltung; ▪ Etablierte Massenanzwendung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verbindlichkeit im Rahmen bestimmter Anwendungen (je nach Risiko/Vertrauensniveau)
Offene Implementationsfragen:	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Brauchen alle Bescheide und Dokumente einen QR-Code? ▪ Generelle Anpassung Verwaltungsverfahrenrecht? <ul style="list-style-type: none"> ○ Kann auf die Unterschrift der/s Behördenmitarbeiters/in verzichtet werden? ▪ Welche Sicherheitsmerkmale und Daten benötigt der QR-Code? Zweiter Faktor? ▪ Bestehen Manipulationsmöglichkeiten? (Risiken) ▪ Reicht das Aktenzeichen ggü. dem QR-Code? ▪ Gibt es fachrechtliche Fragestellungen, die geklärt werden müssen? ▪ Pilotprojekt eines ausgewählten Anwendungsfalls ▪ Etwaige technische Show-Stopper / Erfahrungen kommerzieller Anbieter (z.B. Funklöcher) ? 	
Weiteres Vorgehen im IT-PLR:	
Vorschlag: Bearbeitung in einer regelmäßigen Arbeitsgruppe (neu schaffen oder vorhanden)	

8.8. E-Government-Umsetzbarkeit als Teil der Gesetzesfolgenabschätzung

Maßnahmenname:	
E-Government-Umsetzbarkeit als Teil der Gesetzesfolgenabschätzung	
Kurzbeschreibung:	
<p>Bei der Vorbereitung von Rechtsnormen werden im Allgemeinen die praktischen Auswirkungen des Vorhabens ermittelt und bewertet. In diesem Rechtsetzungsprozess solle die Möglichkeit einer effizienten elektronischen Umsetzung der Rechtsnormen durch folgende Maßnahmen sichergestellt werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aufnahme des Kriteriums „elektronische Umsetzbarkeit“ in die formalisierte Gesetzesfolgenabschätzung; ▪ Begleitende Darstellung der Umsetzung des Gesetzes durch eine strukturierte Prozessmodellierung im Rahmen der Rechtssetzung (siehe Projekt FIM); ▪ Vorrang der elektronischen Verfahrensabwicklung vor der Papierform. 	
Zielsetzung:	
<p>Online-Transaktionen sollen Vorrang zu analogen Verwaltungsprozessen haben. Daher sind ab 2017 bei jeder Erarbeitung und Festlegung neuer Rechtsvorschriften bzw. deren Änderungen die Folgen zur vorrangigen Umsetzung als E-Government-Angebot regelmäßig vorab zu prüfen, um E-Government-verträgliche Rechtsnormen zu schaffen und deren elektronische Umsetzung von Anfang an mitzudenken.</p>	
Aspekte der Akzeptanz:	
Nutzen	Benutzbarkeit
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vermeidung von Rechtshindernissen für elektronische Verfahrensabwicklung; ▪ Steigerung der Anzahl von E-Government-Anwendungen; ▪ Synergien durch standardisierte Prozessmodelle durch standardisierte Modellierung des Umsetzungsprozesses; ▪ Sicherstellung einer effizienten Umsetzbarkeit der Rechtsnormen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bessere Benutzbarkeit durch medienbruchfreie, durchgängige Prozesse
Zugang	Verbindlichkeit
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vereinheitlichung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Für rechtssetzende Stellen in Bund, Ländern und auch Kommunen (formelles und materielles Recht)
Offene Implementationsfragen:	
<p>Bei der Implementierung einer Gesetzesfolgenabschätzung bezüglich des E-Government treten beispielsweise folgende Fragen auf:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wie wirtschaftlich ist die elektronische Umsetzung (Vereinfachung von Normen)? ▪ Wie erhalten mit der Rechtssetzung betraute Personen Kenntnisse über Prozessmodellierung? <ul style="list-style-type: none"> ○ Einbeziehung FMKs erforderlich? ▪ Soll der E-Government-Prüfleitfaden (IT-PLR & NKR) angewendet oder weiterentwickelt werden? Oder noch einfachere Gestaltung? ▪ Welche Prüfungsinstanz besteht im Hinblick auf die technischen Aspekte? ▪ Besteht hinreichend Zeit zwischen Verabschiedung des Gesetzes und Inkrafttreten, so dass die Umsetzung im E-Government erfolgen kann? ▪ Soll die Gesetzesfolgenabschätzung für E-Government im jeweiligen E-Government-Recht fest- 	

geschrieben werden?

Weiteres Vorgehen im IT-PLR:

Vorschlag: Bearbeitung in einer regelmäßigen Arbeitsgruppe (neu schaffen oder vorhanden)

8.9. Experimentierklauseln

Maßnahmenname:	
Schaffung von rechtlich verbindlichen Experimentierklauseln für E-Government-Dienste.	
Kurzbeschreibung:	
<p>Entwicklung eines Vorschlags zur Schaffung von erweiterten rechtlichen Rahmenbedingungen für das Ausprobieren von E-Government-Angeboten (technische und organisatorische Lösungen), auch wenn diese (noch) nicht den aktuellen verfahrensrechtlichen Regelungen entsprechen. Experimentierklauseln sind in der Gesetzgebung bisher weitgehend unbeachtet.</p> <p>Durch Ermächtigung der Exekutive kann zur Erprobung eines durchzuführenden E-Government-Vorhabens von geltendem Recht abgewichen werden. Auf der Basis der gesammelten positiven Erfahrungen werden diese zu einem späteren Zeitpunkt endgültig normiert oder auf Dauer zugelassen.</p> <p>Entscheidungs- und Verantwortungsträgern sollen dadurch ermutigt werden, vor dauerhaften langfristigen rechtlichen Anpassungen Effekte auszuprobieren und zu evaluieren (z. B. Senkung von Formerfordernissen). Die Möglichkeiten der Risikoabwägungen sind dazu zu erweitern (Stärkung von Nutzenerwägungen gegenüber Risikovermeidung). Die schnellen technologischen Innovationszyklen sind unverträglich mit den althergebrachten legislativen und juristischen Prozessen.</p>	
Zielsetzung:	
Ab 2017 soll es in Bund, Ländern und Kommunen möglich sein, auf der Basis von Experimentierklauseln neuartige E-Government-Angebote auszuprobieren.	
Aspekte der Akzeptanz:	
<i>Nutzen</i>	<i>Benutzbarkeit</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Abbauen der Scheu vor Experimenten; ▪ Beschleunigung von Innovationsprozessen; ▪ Reduktion von (gesetzlichen) Fehlentscheidungen und -entwicklungen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Niederschwellige Angebote von Anfang an und nicht erst nach Gesetzesänderungen; ▪ Gezielte Senkung technischer Benutzungshürden möglich
<i>Zugang</i>	<i>Verbindlichkeit</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ E-Government besser „erlebbar“ und zugänglich machen durch reale Testphase für Kunden und Verwaltung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erhalt der Verbindlichkeit auch bei neuen, noch zu testenden Verfahren und Rahmenbedingungen
Offene Implementationsfragen:	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kann eine Experimentierklausel längere Fristen oder gar eine unbefristete – jedoch nicht auf Dauer angelegte – Evaluation zulassen? <ul style="list-style-type: none"> ○ Bezug auf zeitliche, räumliche und Ebenen übergreifende Sachverhalte; ○ Konkrete Fristen und Regelungen für Nutzung und Umsetzung ▪ Wo wird die Experimentierklausel angesiedelt? <ul style="list-style-type: none"> ○ In allen E-Government-Gesetzen und vergleichbar? In allen Fachgesetzen? ▪ Zusammenfassung mit Maßnahmen zu einheitlichen E-Government-Kernregelungen? 	
Weiteres Vorgehen im IT-PLR:	
Vorschlag: Bearbeitung in einer regelmäßigen Arbeitsgruppe (neu schaffen oder vorhanden)	

8.10. eRechnung

Maßnahmenname:	
eRechnung B2G	
Kurzbeschreibung:	
<p>Die Wirtschaft soll verpflichtet werden, nur noch elektronische Rechnung an die Verwaltung zu verschicken. Dazu sind trotz bestehender und zu berücksichtigender Lösungsansätze (z.B. ZUGFeRD) technische, organisatorische, rechtliche und semantisch/syntaktische Fragen zu klären, auch um die Regelungslücken der europäischen Norm auf nationaler Ebene zu schließen.</p> <p>Auf bestehende offene Standards ist zurückzugreifen. Insbesondere auch, um einen kompatiblen Standard zum Vergabeprozess und zu XVergabe im Besonderen sicherzustellen und die Berührungspunkte zu weiteren bestehenden Verwaltungsstandards wie bspw. XFinanz zu prüfen und zu berücksichtigen.</p>	
Zielsetzung:	
Ab 2018 nimmt die Verwaltung ausschließliche elektronische Rechnungen von der Wirtschaft an und verarbeitet diese elektronisch weiter.	
Aspekte der Akzeptanz:	
<i>Nutzen</i>	<i>Benutzbarkeit</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Medienbruchfreier und einheitlicher Prozess (Personalkosten sparen, Effizienz); ▪ Elektronische Aktenführung vereinfacht; ▪ Synergieeffekte, da für Wirtschaft automatisierte elektronische Rechnungsübermittlung (Einsparung Portokosten, Wegezeiten) ▪ QuickWins 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vergleichbarkeit/Controlling vereinfacht; ▪ Weiterverarbeitung in bereits bekannten Haushalts- und Kassensysteme ▪ Standardisierung der Schnittstellen
<i>Zugang</i>	<i>Verbindlichkeit</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zugangsinformationen können bei Beauftragung mitgeliefert werden 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ EU-Verordnung/verbindliche Vereinbarung auf Verwaltungsseite; ▪ Standardisierte und verlässliche Lösung für Diensteanbieter; ▪ Bindung Wirtschaft durch Gesetz bzw. gemeinsame Vorgaben Bund und Länder
Offene Implementationsfragen:	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wie weit reicht der EU-Rahmen bei Ausschreibungen? (überschwellig?) ▪ Verhältnis zu bestehenden E-Government-Regelungen (z.B. EGovG Bund)? ▪ ZUGFeRD ausreichend? EU-Vorgaben ausreichend? ▪ Standardisierte Schnittstellen (freiwillig vs. verpflichtend bei IT-Verfahren)? ▪ Bindungswirkung für Verwaltung und Wirtschaft erforderlich? 	
Weiteres Vorgehen im IT-PLR:	
Vorschlag: Neues Steuerungsprojekt des IT-PLR im Aktionsplan	