

NATIONALE E-GOVERNMENT- STRATEGIEN: DEUTSCHLAND UND DÄNEMARK IM VERGLEICH

Bettina Distel
Sara Hofmann
Christian Østergaard Madsen

Für einen modernen Staat

Das Nationale E-Government Kompetenzzentrum vernetzt Experten aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft und ist die zentrale, unabhängige Plattform für Staatsmodernisierung und Verwaltungstransformation in Deutschland.

Herausgegeben und gefördert vom
Nationalen E-Government Kompetenzzentrum e. V.
Berlin 2020

INHALT

	Zusammenfassende Empfehlungen	4
1.	Einleitung	5
2.	Wissenschaftlicher und praktischer Hintergrund	6
2.1	Wissenschaftlicher Hintergrund	6
2.2	Praktischer Hintergrund	6
3.	Ergebnisse	7
3.1	Methodisches Vorgehen	7
3.2	Kategorienschema	7
3.3	Zentrale Ergebnisse	8
3.3.1	Formale Ähnlichkeiten und Unterschiede	8
3.3.2	Kontextualisierung und Selbstverständnis der Strategie	12
3.3.3	Ziele und Aufgaben der Strategie	13
3.3.4	Stakeholder, Anwendungsbereiche und Technik	14
3.3.5	Nationaler Kontext	15
3.3.6	Bedingungen für und Folgen von E-Government	16
4.	Handlungsempfehlungen	18
5.	Zusammenfassung	19
	Literatur	22
	Über die Autor*innen	25
	Impressum	26

ZUSAMMENFASSENDE EMPFEHLUNGEN

Ziel dieser Studie ist es, zu untersuchen, wie Deutschland und Dänemark jeweils ihre nationalen E-Government-Strategien gestalten und inwiefern die dänischen Erfahrungen und Best Practices im Bereich der (Verwaltungs-)Digitalisierung auf den deutschen Kontext übertragen werden können. Basierend auf der Analyse und dem Vergleich der dänischen und deutschen E-Government-Strategien ergeben sich unterschiedliche Handlungsempfehlungen, die helfen sollen, gute Rahmenbedingungen für E-Government zu schaffen.

- E-Government-Lösungen, die in anderen Ländern oder an anderen Orten im Einsatz sind, müssen bei der Übertragung auf die eigene Situation **den nationalen Kontext berücksichtigen**.
- **Best Practices als Inspiration** sollten daher auch **nicht als Blaupause verwendet**, sondern vielmehr als Inspiration für eigene Lösungen verstanden werden.
- **Worst Practices** sollten **verstärkt ausgetauscht** werden, denn auch aus Misserfolgen können wichtige Erkenntnisse gewonnen werden.
- Der **Austausch auf internationaler Ebene** sollte **gestärkt** werden, um Erfahrungen austauschen und voneinander lernen zu können.
- In der Vorbereitung spezifischer Projekte sollten zunächst die **(nationalen) Rahmenbedingungen für E-Government identifiziert** werden, z.B. die Zentralität von Services und Daten oder infrastrukturellen Komponenten wie beispielsweise eine nutzerfreundliche ID-Funktion.
- E-Government-Projekte sollten **alle beteiligten Verwaltungsebenen einbeziehen**. Dies ist sowohl beim Verfassen von Strategien als auch bei deren Umsetzung notwendig.
- Ebenso sollten rechtzeitig alle **betroffenen Stakeholder adressiert** und ihre **Erwartungen an E-Government klar definiert** werden.
- Die erfolgreiche Entwicklung und Umsetzung einer **E-Government-Strategie** erfordern eine **klare Definition ihrer Rolle**. Allen Beteiligten sollte von Beginn an das Ziel klar sein, das mit der Strategie verfolgt wird.
- Dazu zählt auch, dass **Ziele von Digitalisierung definiert** werden. Die Nutzung digitaler Technologien im öffentlichen Sektor darf kein Selbstzweck sein.
- Die **E-Government-Strategie** muss konsequent **umgesetzt** werden. Entsprechend sollten schon in der Strategie Ziele und Aufgaben zu ihrer Umsetzung konkret definiert sein.
- Für eine realistische Einschätzung von E-Government auf nationaler Ebene ist es wichtig, die **Barrieren und Hindernisse zu benennen und ihren möglichen Wert herauszustellen**. Es sollte deutlich gemacht werden, dass häufig als Hindernisse betrachtete Elemente wie föderale Strukturen oder hohe Datenschutzrichtlinien ebenfalls einen Wert an sich darstellen.

Schlagworte: E-Government, Strategien, Digitale Transformation, Governance, internationaler Vergleich

1. EINLEITUNG

Sowohl in Skandinavien als auch international gilt Dänemark mit Blick auf E-Government als hochentwickelt und belegt im aktuellen E-Government-Benchmarking der EU (Capgemini 2020) den ersten Platz bei den digitalen Dienstleistungen für Unternehmen. Auch im aktuellen UN-Bericht (United Nations 2020) nimmt das Land die führende Position bei der Entwicklung von E-Government ein. Der strategische Ansatz Dänemarks ist dadurch gekennzeichnet, dass die E-Government-Kompetenzen in der öffentlichen Verwaltung zentral gebündelt werden und digitale Kommunikation und Self-Services sowohl für Bürger*innen als auch Unternehmen verbindlich sind (Madsen, Hofmann & Pieterse 2019).

Als Vorreiter für E-Government steht Dänemark in engem Austausch mit seinem Nachbarland Deutschland, das – obwohl größte Volkswirtschaft Europas – sowohl bei Angebot als auch Nutzung von E-Government im Rückstand ist (Capgemini 2020). Deutsche Delegierte stehen in regelmäßigem Austausch mit dänischen Entscheidungsträger*innen, um von ihren Erfahrungen zu lernen, und Dänemark hat sogar einen Digitalisierungsbotschafter nach Berlin entsandt. Ein detaillierter Vergleich der beiden Länder zeigt jedoch enorme Unterschiede, etwa mit Blick auf Geografie, Demografie, politische

Strukturen, Kultur und schließlich auch mit Blick auf die jeweiligen strategischen Ansätze zur Entwicklung von E-Government. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwiefern die dänischen Erfahrungen und Best Practices überhaupt auf den deutschen Kontext übertragen werden können. Die vorliegende Studie untersucht dieses Problem entlang der zwei Leitfragen:

- a. Welche Kategorien sollte ein Analyserahmen für den Vergleich nationaler E-Government-Strategien enthalten?
- b. Welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede bestehen zwischen der dänischen und der deutschen E-Government-Strategie?

Dazu haben wir induktiv und deduktiv ein Framework für die Analyse und den Vergleich nationaler E-Government-Strategien entwickelt, das auch über den Kontext dieser Studie hinaus anwendbar ist. Mithilfe dieses Frameworks haben wir anschließend die deutsche und dänische E-Government-Strategie analysiert, miteinander verglichen und aus den Ergebnissen Handlungsempfehlungen abgeleitet, die die Entwicklung und den Einsatz von E-Government-Strategien in der Praxis verbessern können.

2. WISSENSCHAFTLICHER UND PRAKTISCHER HINTERGRUND

2.1 Wissenschaftlicher Hintergrund

Wirft man einen Blick in die wissenschaftliche Literatur zu E-Government-Strategien, fällt vor allem auf, dass sich ein Großteil der Studien mit der dänischen Strategie befasst – entweder ausschließlich oder im Vergleich zu anderen Ländern – demgegenüber aber kaum Studien existieren, die sich mit der deutschen E-Government-Strategie beschäftigen. Unter den Studien, die sich mit der dänischen Strategie befassen, lassen sich insgesamt drei Schwerpunkte identifizieren.

- a. Ein Teil der wissenschaftlichen Forschung zu E-Government-Strategien befasst sich mit der historischen Entwicklung der Digitalisierung des öffentlichen Sektors in Dänemark seit 1994 und danach (Jæger & Löfgren 2010; Meyerhoff & Yasuoka 2014; Scupola, 2018). Eine zentrale Erkenntnis dieser Studien ist, dass die demokratischen Ideale, die ursprünglich die E-Government-Politik geprägt haben, zu Gunsten von Management- und Effizienzidealen in den Hintergrund getreten sind. Im Verlaufe der Zeit hat eine Verschiebung der für E-Government verantwortlichen Institutionen vom Wissenschaftsministerium zum Finanzministerium stattgefunden (Jæger & Löfgren, 2010). Ähnliche Entwicklungen lassen sich auch in den USA, Großbritannien und anderen EU-Ländern beobachten (Chadwick & May, 2003).
- b. Einen zweiten wissenschaftlichen Schwerpunkt bilden Artikel, die die dänische E-Government-Strategie und -Politik mit anderen Ländern vergleichen (Jansen, Berger & Goldkuhl 2016; Joseph & Avdic 2016).
- c. Schließlich befassen sich einige Autoren ausschließlich mit der Analyse der dänischen E-Government-Strategien (Persson, Reinwald, Skorve & Nielsen 2017; Schou & Hjelholt 2019). Diese Studien bieten eine eingehende und zumeist theoretisch getriebene Analyse der Strategien.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es zwar mehrere Studien gibt, die E-Government-Strategien analysieren, dass aber Studien fehlen, die sich auf die deutsche E-Government-Strategie konzentrieren oder sie mit Strategien aus anderen Ländern vergleichen.

2.2 Praktischer Hintergrund

Häufig erscheint es für Entscheidungsträger*innen sinnvoll und effizient, E-Government-Konzepte, die sich als Best Practices in anderen Ländern erwiesen haben, für das eigene Land zu übernehmen. Beispielsweise nennt Schleswig-Holstein in seiner E-Government-Strategie (Schleswig-Holstein, Der Ministerpräsident, Staatskanzlei 2016) explizit die Orientierung am Vorgehen Dänemarks, Schwedens und Estlands als zukünftiges Vorhaben. Auch Delegierte anderer Bundesländer reisen regelmäßig nach Dänemark, um vom E-Government-Erfolgsrezept des Nachbarlandes zu lernen. Bei näherer Betrachtung wird jedoch deutlich, dass die Konzepte, die Dänemark für die Umsetzung seiner E-Government-Strategie gewählt hat, in ihrer Gesamtheit nicht eins zu eins auf den deutschen Kontext übertragbar sind. Vielmehr zeigt sich, dass Unterschiede auf verschiedenen Ebenen existieren, die verhindern, dass Deutschland die dänischen E-Government-Maßnahmen von Dänemark komplett übernehmen können wird. So steht beispielsweise die föderale Entscheidungsstruktur in Deutschland dem zentralen, sehr integrierten Ansatz Dänemarks entgegen. Auch die z.T. historisch begründete strengere Handhabung des Schutzes persönlicher Daten in Deutschland erschwert die zentrale Datenspeicherung, wie sie in Dänemark stattfindet. Insgesamt lässt sich feststellen, dass „E-Government“ kein globales Konzept ist, das aus einem Kontext genommen und problemlos in einen anderen übernommen werden kann.

Ist es dementsprechend überhaupt sinnvoll, sich die Best Practices von anderen Ländern anzuschauen und zu versuchen, davon zu lernen?

Dies sollte klar bejaht werden – wichtig ist jedoch hierbei, den Kontext zu beachten und davon abzusehen, E-Government in seiner Gesamtheit zu kopieren, sondern sich stattdessen an Teilvorhaben oder Projekten zu orientieren, die für den eigenen Kontext passend sind.

Um einen ersten Anhaltspunkt zu erhalten, der über einzelne anekdotische Projekte hinausgeht, ist es daher lohnend, sich an den nationalen E-Government-Strategien zu orientieren. Digitalisierungs- oder E-Government-Strategien stellen für Entscheider*innen in der öffentlichen Verwaltung ein Rahmenwerk dar, an dem sie sich bei Digitalisierungsprojekten in ihren Organisationen orientieren können. Darüber hinaus

können Strategien als Instrument benutzt werden, um mit internen wie externen Stakeholdern zu kommunizieren sowie eine Vision für die Nutzung digitaler Technologien zu vermitteln. Der Vergleich von nationalen Strategien ist aus mehreren Perspektiven hilfreich. So können strukturelle Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Ländern deutlich gemacht werden, Best Practices auf Projekt- bzw. Infrastrukturebene identifiziert werden und Voraussetzungen aufgezeigt werden, die nötig sind, um diese Best Practices umzusetzen. Auch für die Weiterentwicklung und Fortschreibung von E-Government-Strategien an sich kann ein internationaler Vergleich einen Mehrwert bieten.

3. ERGEBNISSE

3.1 Methodisches Vorgehen

Der vorliegenden Studie liegt ein qualitatives Vorgehen nach Mayring (2015) zugrunde. Auf Basis bestehender Studien wurde ein Kategorienschema entwickelt, entlang dessen die dänische Strategie „A Stronger and More Secure Denmark. Digital Strategy 2016-2020“ und die Fortschreibung der Nationalen E-Government-Strategie Deutschlands (2015) analysiert wurden. Auf Basis dieses Schemas wurden die englischen Versionen beider Strategien von den Autoren unabhängig voneinander codiert. Im Anschluss wurden die Ergebnisse der Codierung diskutiert und – wo notwendig – das Schema und die Kodierungen angepasst und überarbeitet. In Abschnitt 3.2 wird das aus diesem Vorgehen resultierende, finale Kategorienschema vorgestellt, das als Template für die Analyse weiterer E-Government-Strategien angewendet werden kann. In Abschnitt 3.3 stellen wir die inhaltlichen Ergebnisse der finalen Codierung vor, entlang derer sich die dänische und deutsche Strategie vergleichen lassen.

3.2 Kategorienschema

Die Analyse beider Strategien zeigt, dass sich insgesamt 5 übergeordnete und 16 untergeordnete Kategorien in beiden Strategien identifizieren lassen. Die Themen werden in beiden Strategien jedoch unterschiedlich stark gewichtet (siehe Tabelle 1).

1. *Kontextualisierung und Selbstverständnis der Strategie.* Diese Kategorie beschreibt, welches Selbstverständnis der Strategie zugrunde liegt bzw. welche Rolle sie hat und in welchem (rechtlichen) Kontext sie steht. Unterkategorien sind Autoren der Strategie (a), Adressaten der Strategie (b), erwähnte Rolle der Strategie (c), Plan für die Weiterentwicklung der Strategie (d), erwähnte rechtliche Rahmenbedingungen/Gesetze, die für die Strategie relevant sind (e) und die Definition von Hauptbegriffen z.B. in einem Glossar (f).
2. *Ziele und Aufgaben der Strategie.* Diese Kategorie beschreibt die Ziele der Strategie und die Maßnahmen, die zu ihrer Erreichung durchgeführt werden müssen. Sie umfasst

die Unterkategorien strategische Ziele (a), SMARTe Ziele (b), explizite Aufgaben (c) sowie implizite Aufgaben (d). Unter SMARTe Ziele fallen alle Ziele, die spezifisch, messbar, anwendbar, erfüllbar und zeitgebunden sind. Explizite Aufgaben sind solche, die zur Umsetzung der Strategie durchgeführt werden müssen. Implizite Aufgaben wären zwar für die Umsetzung der Strategie erforderlich, werden aber nicht als konkrete Aufgaben in den Texten benannt.

3. *Stakeholder, Anwendungsbereiche und Technik.* Diese Kategorie umfasst die aktiven oder mittelbar betroffenen Stakeholder, die in der Strategie genannt werden (a), die Bereiche der öffentlichen Verwaltung, die von der Strategie betroffen sind wie z.B. Bildung oder Gesundheitswesen (b), und die Technik, die im Zusammenhang mit E-Government genannt wird (c).
4. *Nationaler Kontext.* In dieser Kategorie werden Aussagen zusammengefasst, die sich auf den jeweiligen nationalen Kontext beziehen. Hierzu zählen Aussagen zur Verwaltungsorganisation wie z.B. zu Föderalismus ebenso wie Aussagen zur jeweiligen Kultur des Landes, etwa zum Grad des Vertrauens der Bevölkerung in staatliche Organisationen.
5. *Bedingungen für und Folgen von E-Government.* Diese Kategorie beschreibt die Bedingungen für und möglichen Folgen von E-Government, die bei der Implementierung aller Maßnahmen und der Planung weiterer Maßnahmen zu berücksichtigen sind. Die Kategorie umfasst mögliche Risiken und Barrieren sowie Anforderungen an Digitalisierung (a), gesellschaftliche Herausforderungen, die durch E-Government adressiert werden und von denen die Verwaltungsdigitalisierung beeinflusst wird (b), sowie negative (c) und positive (d) Folgen, die sich aus der Umsetzung von E-Government ergeben.

3.3 Zentrale Ergebnisse

Im Folgenden werden die Strategien beider Länder zunächst mit Blick auf formale Ähnlichkeiten und Unterschiede verglichen, z.B. in Hinblick auf ihre innere Struktur und die Verteilung der Kategorien. Im Anschluss werden die inhaltlichen Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Kategorien herausgearbeitet.

3.3.1 Formale Ähnlichkeiten und Unterschiede

Die dänische E-Government-Strategie „A more and secure digital Denmark“ ist die Fünfte in einer Reihe von Strategien, die in den Jahren 2001 bis 2016 veröffentlicht wurden. Wenn gleich jede dieser Strategien für sich steht, bilden sie zusammen ein übergreifendes Digitalisierungsprogramm für die öffentliche Verwaltung Dänemarks. Die aktuelle Strategie wurde von der Dänischen Agentur für Digitalisierung als Kooperation aller föderalen Ebenen entwickelt. Die dänische Strategie beginnt mit einer kurzen Einleitung, in der das übergeordnete Ziel der Strategie, ihre Verortung im gesamten Digitalisierungsprogramm des Landes sowie aktuelle Entwicklungen dargestellt werden, die eine weitere Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung erforderlich machen. Erst danach werden die Ziele der Strategie eingeführt. Konkret zielt die dänische Strategie a) auf digitale Lösungen, die einfach und schnell zu bedienen sind eine hohe Qualität gewährleisten; b) auf Digitalisierung, die gute Bedingungen für Wachstum schafft; c) auf Sicherheit und Vertrauen. Der Hauptteil der Strategie unterteilt diese Bereiche in jeweils drei Unterziele und listet danach die spezifischen Initiativen und Maßnahmen auf, die zur Erreichung der Ziele geplant sind. Die Strategie schließt mit einem Ausblick auf die Fortentwicklung der Strategie.

Bei der deutschen E-Government-Strategie von 2015 handelt es sich um die Fortschreibung der ursprünglichen Strategie aus dem Jahr 2010; sie wurde vom IT-Planungsrat entwickelt und veröffentlicht. Der IT-Planungsrat ist ein Gremium, das die Verwaltungsdigitalisierung auf allen föderalen Ebenen koordiniert. Als Fortschreibung konzipiert, setzt die aktuelle Version keine neuen Schwerpunkte, sondern vertieft und erweitert das Programm der ursprünglichen Strategie. Formal ähnelt der Aufbau der Nationalen E-Government-Strategie Deutschlands der Dänemarks. Auch die deutsche Strategie beginnt mit einem Vorwort, in dem Hintergründe zur Entwicklung der Strategie erläutert werden. Im folgenden Abschnitt werden aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen dargestellt, vor denen die öffentliche Verwaltung derzeit steht und die durch weitere Digitalisierung bewältigt werden sollen. Zudem wird die Rolle der Strategie für E-Government-Projekte in Deutschland dargelegt. Anschließend werden die fünf Leitprinzipien der Strategie vorgestellt,

Tabelle 1. Verteilung der Kategorien in beiden Strategien

	Dänische Strategie	Deutsche Strategie
1. Kontextualisierung und Selbstverständnis		
Autoren	2	0
Adressaten	0	1
Rolle der Strategie	8	6
Plan zu Weiterentwicklung	1	1
rechtliche Rahmenbedingungen/Gesetze	8	2
Definition relevanter Begriffe	7	22
2. Ziele und Aufgaben		
strategische Ziele	94	24
SMARTe Ziele	11	0
explizite Aufgaben	61	39
implizite Aufgaben	20	6
3. Stakeholder, Anwendungsbereiche und Technik		
betroffene Stakeholder	95	37
betroffene Bereiche	31	2
Technik	22	6
4. Nationaler Kontext		
nationaler Kontext	31	1
5. Bedingungen für und Folgen von E-Government		
Risiken, Barrieren, Anforderungen	52	10
gesellschaftliche Herausforderungen	12	7
negative Folgen von E-Government	2	0
positive Folgen von E-Government	62	7

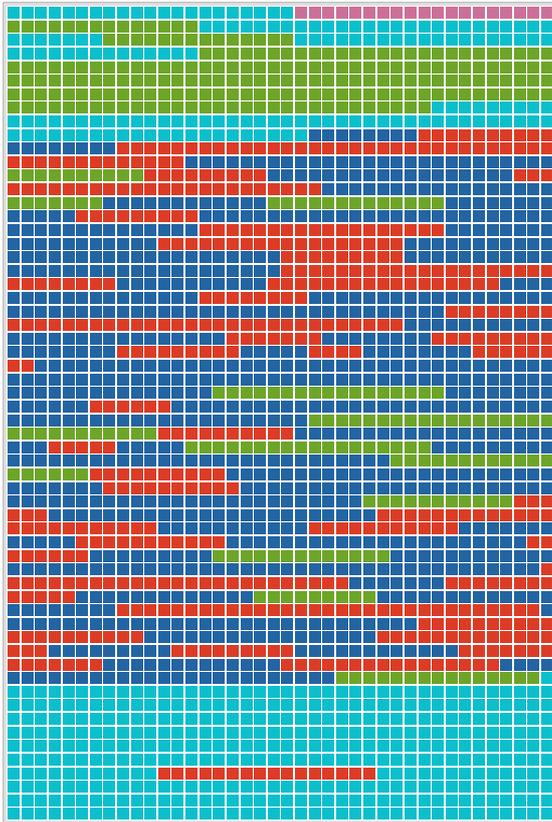


Abb. 1 Verteilung der Kategorien in der deutschen (links) und dänischen (rechts) Strategie

die im darauffolgenden Abschnitt in konkrete Ziele und Maßnahmen aufgehen. Die Zielbereiche der Strategie sind: a) Nutzen für Bürger, Unternehmen und Verwaltung, b) Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Leistungsfähigkeit, c) Informationssicherheit und Datenschutz, d) Transparent und gesellschaftliche Teilhabe, e) Zukunftsfähigkeit und Nachhaltigkeit. Die Strategie schließt mit einem ausführlichen Glossar der wichtigsten Begriffe.

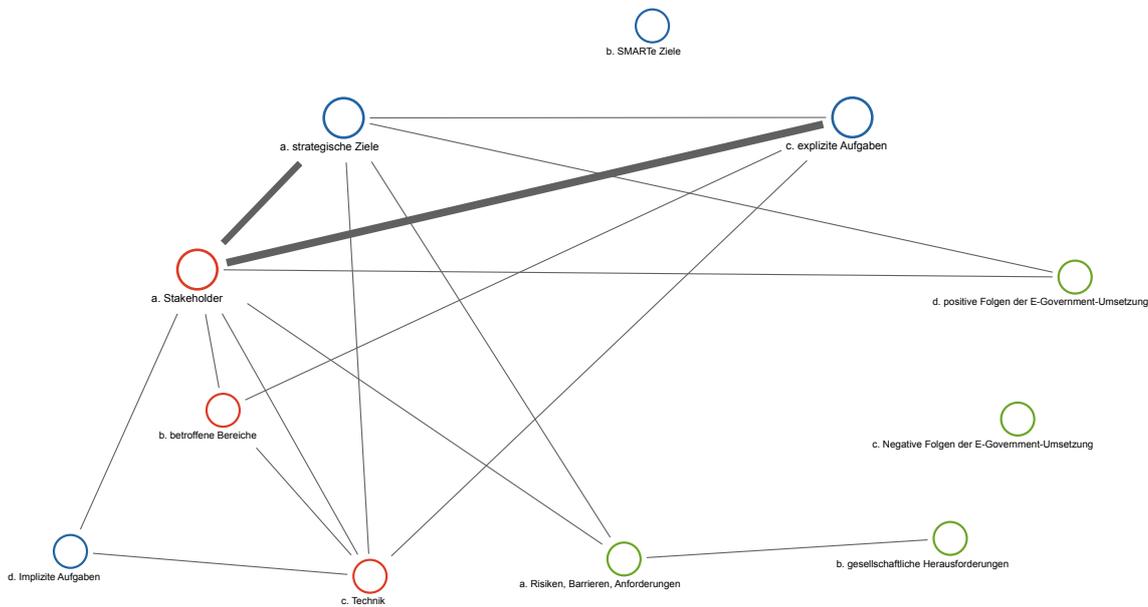
Für einen ersten Überblick über die inhaltlichen Schwerpunkte beider Strategien, haben wir basierend auf dem entwickelten Kategorienschema zunächst ihren formalen Aufbau analysiert und verglichen. Obwohl die Strategien auf den ersten Blick ähnlich erscheinen, zeigt diese erste Analyse bereits wesentliche Unterschiede auf. Zunächst haben wir die Verteilung und Häufigkeit der einzelnen Kategorien in den Dokumenten verglichen. Dabei zeigt sich, dass die deutsche Strategie einer recht klaren Struktur folgt, die über alle Abschnitte hinweg gleich bleibt. Zunächst werden die *Ziele und Aufgaben der Strategie* (blau) und danach *Stakeholder, Anwendungsbereiche und Technik* (rot) aufgeführt. Zum Teil folgen danach Ausführungen zu den *Bedingungen für und Folgen von E-Government* (grün). Demgegenüber scheint die dänische Strategie keiner klaren Struktur zu folgen;

die Kategorien sind über das gesamte Dokument verteilt. Die Analyse zeigt lediglich, dass der erste Teil des Dokumentes stark auf den *nationalen Kontext* eingeht (violett), während die konkreten *Ziele und Aufgaben* (blau) erst im mittleren Teil aufgeführt werden.

In einer zweiten Analyse (s. Abb. 2, deutsche Strategie und Abb. 3, dänische Strategie) haben wir untersucht, wie häufig die in den Strategien codierten Kategorien und ihre Unterthemen gemeinsam auftreten, das heißt in räumlicher Nähe zueinander in den Dokumenten zu finden sind. In einer Art Landkarte können so Themen dargestellt werden (Kreise), die häufig zusammen genannt werden (Linien). Diese Analyse zeigt, dass in der deutschen Strategie nur wenige Themen gemeinsam aufgeführt werden: *Ziele und Aufgaben* (blau) werden häufig mit *Stakeholdern* (rot) in Verbindung gebracht, die wiederum häufig mit *konkreten Aufgaben* und strategischen Zielen auftreten.

Es fällt bei dieser Betrachtung auf, dass andere Unterthemen wie *SMARTe Ziele* oder *(negative) Folgen der E-Government-Umsetzung* vollständig losgelöst von anderen Themen behandelt werden. Die bereits zuvor angedeutete klare Struktur scheint sich also auch inhaltlich zu wiederholen, was darauf hindeutet, dass die

Abb. 2 Nähe der inhaltlichen Kategorien (Deutschland)



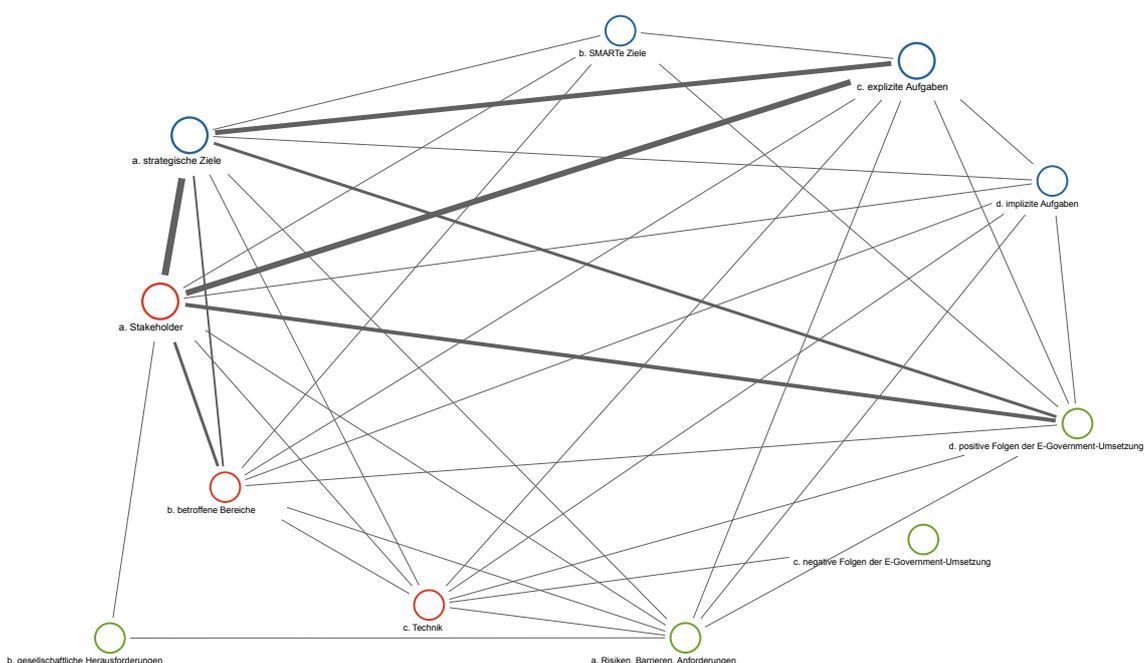
Themen in der Strategie nicht miteinander vernetzt, sondern losgelöst voneinander betrachtet werden. Demgegenüber sind die Kategorien und ihre Unternehmen in der dänischen Strategie deutlich stärker miteinander vernetzt, wengleich auch hier eine besonders starke Verknüpfung der Themen *Ziele und Aufgaben*, *Stakeholders* und *explizite Aufgaben* zu beobachten ist.

Schließlich haben wir Wortwolken erstellt, mit denen die Häufigkeit von Wörtern im Text grafisch dargestellt werden kann und die so einen ersten Eindruck der thematischen Ausrichtung beider Dokumente geben (siehe Abb. 4). Es

zeigt sich hier, dass die deutsche Strategie vor allem auf die Struktur der öffentlichen Verwaltung fokussiert ist (*federal, länder, federation, authorities, local, governments*). Darüber hinaus werden häufig die Themen Daten und Informationen sowie Datensicherheit und -schutz berührt (*security, secure, protection*).

Insgesamt scheint ein Schwerpunkt der Strategie auf technischen und strukturellen, also internen Problemstellungen zu liegen (*processes, services, standardized*). Demgegenüber liegt ein Schwerpunkt der dänischen Strategie auf den Potentialen der Digitalisierung für Bürger und Unternehmen sowie Innovation (*digital, so-*

Abb. 3 Nähe der inhaltlichen Kategorien (Dänemark)



Beide Strategien beschreiben klar ihre *Rolle*, unterscheiden sich aber darin, wie sie dies tun. Die in der dänischen Strategie kodierte Aussagen integrieren die aktuelle Strategie in das gesamte dänische Digitalisierungsprogramm. Somit ist die Rolle der dänischen Strategie nicht auf bestimmte Ziele in einem bestimmten Zeitrahmen beschränkt, sondern bezieht auch frühere Strategien und deren Ziele explizit mit ein. Im Gegensatz dazu ist die deutsche Strategie stärker auf sich selbst fokussiert, auch weil es keine vorhergehenden Programme gibt, auf die sie sich beziehen kann. Die Aussagen zeigen, dass die Rolle der Strategie darin besteht, das Mandat des IT-Planungsrates umzusetzen, die Entwicklung von E-Government in Deutschland zu koordinieren. Zudem weisen einige Aussagen darauf hin, dass die Strategie strukturell und inhaltlich bestehenden Strategien anderer Organisationen folgt. Anstatt also – wie die dänische Strategie – die Weichen für die Digitalisierung in den kommenden Jahren zu stellen, wird die deutsche Strategie als ein Leitrahmen formuliert, der die Effektivität und Effizienz der Verwaltungsprozesse sicherstellen soll. Zudem fällt im Vergleich der beiden Strategien auf, dass die dänische Strategie Maßnahmen zur Veränderung des *rechtlichen Rahmen* benennt, während die deutsche Strategie den rechtlichen Rahmen, in dem sie sich bewegt, als etwas Gegebenes und ihre Basis betrachtet.

3.3.3 Ziele und Aufgaben der Strategie

Beide Strategien folgen einem ähnlichen Aufbau: Zunächst wird jeweils ein übergeordnetes Ziel vorgestellt und in der Folge konkrete Maßnahmen und Initiativen zur Erreichung des Ziels detailliert. Eine tiefergehende Analyse dieser Ziele und Aufgaben zeigt, dass beiden Strategien jeweils übergreifende Themen zugrunde liegen.

Innerhalb der dänischen Strategie lassen sich *mehrere übergreifende, implizite Themen* identifizieren, die die Gestaltung der einzelnen Ziele leiten. Erstens konzentriert sich die Strategie stark auf die *Schaffung von Wachstum und Wert* durch Digitalisierung, insbesondere für Unternehmen. So heißt es in der Strategie beispielsweise: „Der öffentliche Sektor sollte die Automatisierung und die Datenwiederverwendung zwischen Behörden und Unternehmen stärker nutzen“. (Danish Ministry of Finance, Local Government Denmark & Danish Regions, 2016, S. 37, *eigene Übersetzung*) Hier wird der

öffentliche Sektor als Motor des Wirtschaftswachstums gesehen. Zweitens finden wir viele Aussagen, die sich auf die *Gewährleistung und Verbesserung der aktuellen Sicherheitsstandards* beziehen, um das starke Vertrauen der dänischen Gesellschaft in die Verwaltungsdigitalisierung zu sichern. Auffällig ist, dass die Strategie im gesamten Dokument konsequent auf den nationalen Kontext Bezug nimmt. Drittens konzentriert sich die Strategie auf die *Verbesserung der Benutzerfreundlichkeit* digitaler Verwaltungsdienste. Dieser Schwerpunkt kann einerseits als Maßnahme zur Einbeziehung möglichst vieler Bürger in die digitale Gesellschaft gesehen werden. Andererseits, im Hinblick auf Unternehmen, dient dies als eine weitere Maßnahme zur Steigerung der Effizienz von Verwaltungsprozessen, um den Unternehmen besser zu dienen und schließlich Wachstum und Wert zu schaffen. Viertens decken die strategischen Ziele der dänischen Strategie auch *Bildungsaspekte* ab, insbesondere die Nutzung digitaler Medien für die Schulbildung und die Vermittlung digitaler Kompetenzen an die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung. Schließlich enthalten die meisten strategischen Ziele der dänischen Strategie auch Maßnahmen zur *Erhöhung der Transparenz des öffentlichen Sektors*, beispielsweise die Offenlegung der Verarbeitung sensibler Daten von Bürgern und Unternehmen.

Die deutsche Strategie verfolgt ähnliche strategische Ziele wie ihr dänisches Pendant (s. Abschnitt 3.3.1). Allerdings unterscheiden sich die *übergreifenden, impliziten Themen*, die hinter diesen Zielen stehen. Die Nationale E-Government-Strategie fokussiert zum einen die *Verbesserung der Nutzerfreundlichkeit von E-Government* für alle potenziellen Nutzer, d.h. Bürger, Unternehmen und Verwaltungen selber. Dieses Thema taucht in allen spezifischen Zielen der Strategie auf und ist stark auf die Entwicklung kundenorientierter elektronischer Dienste und die Ermöglichung demokratischer Beteiligung ausgerichtet, ohne dass dabei speziell auf eine erhöhte Effizienz oder Effektivität eingegangen wird, wie es in der dänischen Strategie der Fall ist. Zum anderen konzentrieren sich die strategischen Ziele auf die *Erreichung und Aufrechterhaltung eines hohen Sicherheits- und Stabilitätsniveaus der technischen Infrastrukturen*. Dieses Thema fokussiert hauptsächlich interne Prozesse und die Interoperabilität der Systeme zwischen allen föderalen Ebenen.

In der dänischen Strategie werden an vielen Stellen *SMARTe* Ziele aufgeführt, d.h. Aussagen, mit denen sich die erfolgreiche Umsetzung der Strategie messen lässt und die quantifizierbar sind. In der deutschen Strategie werden keinerlei messbare Ziele aufgeführt. Beide Strategien listen darüber hinaus *explizite und implizite Aufgaben* auf, die zur Umsetzung der Strategie durchgeführt werden müssen. Explizite Aufgaben heben den Handlungsbedarf hervor, um die Ziele der Strategien zu erreichen, während implizite Aufgaben Aussagen sind, die auf den Handlungsbedarf hinweisen, ohne diese Aufgabe direkt zu spezifizieren. Beide Strategien enthalten wesentlich mehr explizite als implizite Aufgaben. Innerhalb der dänischen Strategie spiegeln diese expliziten Aufgaben meist die zuvor geschilderten zentralen Themen wider. Viele Aufgaben beziehen sich auf die Benutzerfreundlichkeit von E-Government sowie IT-Sicherheit und die Gewährleistung von Wachstum durch Digitalisierung. Deutlich weniger Erwähnung finden bei den expliziten Aufgaben Bildungsaspekte. Interessanterweise befassen sich die expliziten Aufgaben in der dänischen Strategie auch mit einem Aspekt, der zuvor nicht als strategisches Ziel identifiziert wurde, nämlich mit rechtlichen Aspekten. An einigen Stellen wird ausdrücklich die Berücksichtigung des rechtlichen Rahmens, in dem die Strategie steht, oder die Arbeit gefordert. Eine Aufgabe besteht beispielsweise darin, „[...] einen aktualisierten rechtlichen Leitfaden [...] auf der Grundlage der bevorstehenden Allgemeinen Datenschutzverordnung zu erstellen, der die den Behörden zur Verfügung stehenden Möglichkeiten im Hinblick auf Cloud Computing beschreibt und der auch die Bewertung und das Management von Sicherheitsrisiken behandelt.“ (Danish Ministry of Finance, Local Governmen Denmark & Danish Regions, 2016, S. 37, *eigene Übersetzung*)

Auch in der deutschen Strategie werden explizite Aufgaben benannt, die die strategischen Ziele weitgehend widerspiegeln. Diese stehen jedoch deutlich häufiger als in der dänischen Version in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit den strategischen Zielen oder übergeordneten Themen. So finden sich etwa Aufgaben dazu, die Akzeptanz von IT und E-Government in der öffentlichen Verwaltung selber zu erhöhen und die fachlichen Kompetenzen der Verwaltungsmitarbeiter zu fördern. Eine explizite Aufgabe in diesem Bereich ist etwa „die Förderung der Veränderungsbereitschaft bei

den Beschäftigten im Umgang mit organisatorischen und technischen Neuerungen“ (IT-Planungsrat, 2015, S. 11) Demgegenüber beziehen sich nur wenige Aussagen auf die Notwendigkeit, die Bürger*innen im Umgang mit IT und E-Government zu schulen und die Medienkompetenz der Gesellschaft insgesamt zu erhöhen. Generell sind die in der deutschen Strategie enthaltenen Aufgaben stark auf die Innenperspektive ausgerichtet, d.h. auf die Prozesse und die öffentliche Verwaltung als Organisation. Obwohl die Nutzerfreundlichkeit von E-Government in der Strategie explizit als Ziel genannt wird, spiegelt sich diese Perspektive weniger in den expliziten Aufgaben wider.

Insgesamt lässt sich bisher also festhalten, dass beide Strategien auf den ersten Blick ähnliche Schwerpunkte und Strukturen aufweisen, sich aber deutliche, qualitative Unterschiede zwischen den Inhalten der Strategien zeigen. Die dänische Strategie wirkt entschlossener und eine zeugt von einer konsistenten Vision eines digitalen öffentlichen Sektors; die deutsche Strategie ist eher „zögerlich“ und stärker auf den Status quo ausgerichtet.

3.3.4 Stakeholder, Anwendungsbereiche und Technik

Die dritte Hauptkategorie umfasst die Akteure, die Bereiche der öffentlichen Verwaltung und die Technologien, die in der Strategie erwähnt werden. Auch in dieser Kategorie lassen sich einige Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede erkennen. Beide Strategien identifizieren ähnliche *Stakeholder*. Dazu gehören Interessensgruppen aus dem öffentlichen Sektor wie z.B. Beschäftigte, Ministerien und Behörden und der öffentliche Sektor im Allgemeinen. Zudem werden Stakeholder aus der Privatwirtschaft und aus der Zivilgesellschaft benannt, wie z.B. Bürger*innen und Unternehmen. Unterschiede zeigen sich aber im Grad der Detaillierung. In der dänischen Strategie werden so zum Beispiel die Bürger*innen teilweise konkretisiert in „Dänen“, „Eltern“, „Senioren“ oder noch konkreter als „aus dem Gefängnis entlassene Jugendliche“. Während eine derartige Differenzierung in der deutschen Strategie nicht stattfindet, bezieht diese aber explizit Forschungsorganisationen als potenzielle Stakeholder mit ein. In beiden Strategien wird insbesondere den Interessensgruppen aus dem öffentlichen und privaten Sektor eine aktive Rolle in dem Sinne

zugeschrieben, dass sie kooperieren oder bestimmte Aktivitäten durchführen müssen, um die E-Government-Aktivitäten zu verstärken. Demgegenüber werden die Bürger*innen vor allem als passive Stakeholder dargestellt, die von digitalen Diensten profitieren können.

In der dänischen Strategie wird eine Vielzahl unterschiedlicher *Bereiche der öffentlichen Verwaltung* benannt, die durch die Digitalisierungsstrategie betroffen sind. Zum Teil erfolgt dies nur beispielhaft – etwa mit Blick auf die digitale Unternehmensgründung –, in weiten Teilen werden aber die konkreten Auswirkungen der Strategie auf die unterschiedlichen Bereiche dargestellt. Dies gilt etwa für den Bereich ‚Kind und Familie‘. Hier benennt die dänische Strategie die Möglichkeiten und Auswirkungen der Digitalisierung über verschiedene Lebenslagen hinweg (Geburt, Schulbesuch und Kinderbetreuung, Studium, Ausbildung, (geteiltes) Sorgerecht, Scheidung). Ein weiterer Bereich, der in der Strategie häufig adressiert wird, ist der Bildungsbereich. Auch hier werden konkrete Auswirkungen der Digitalisierung thematisiert wie beispielsweise die Digitalisierung schriftlicher Prüfungen: „Im Jahr 2019 werden alle relevanten schriftlichen Prüfungen der Sekundarstufe II digital sein, und im Jahr 2020 werden alle relevanten schriftlichen Prüfungen der Grund- und Sekundarstufe I digital sein.“ (Danish Ministry of Finance, Local Governmen Denmark & Danish Regions, 2016, S. 31, *eigene Übersetzung*). Weitere Bereiche, die durch die Strategie explizit adressiert werden, sind Renteneintritt und Pension, Pflege von Familienangehörigen, Gesundheit und hier insbesondere Telemedizin, Resozialisierung straffälliger Jugendlicher, Open Data, Entwicklung von Infrastrukturen wie Abfallwirtschaft und nachhaltige Energiewirtschaft und digitale (Identifikations-)Lösungen für Minderjährige. Insgesamt zeigt sich hier, dass die dänische Strategie die Bereiche der öffentlichen Verwaltung nicht nur grob benennt, sondern ins Detail geht und Auswirkungen bzw. Veränderungen in den Bereichen thematisiert. Demgegenüber werden in der deutschen Strategie lediglich zweimal betroffene Bereiche der öffentlichen Verwaltung erwähnt: die medienbruchfreie Verarbeitung individueller Daten im Bildungsbereich und die Bereitstellung von Geodaten in Informationsportalen.

Auch in der dritten Teilkategorie *Technik* zeigen sich Unterschiede zwischen den beiden Strategien, die insbesondere in dem unterschiedlichen

Entwicklungsstand beider Strategien und Länder begründet liegen. In der dänischen Strategie werden insbesondere die bestehenden technischen Infrastrukturen benannt und ihre Weiterentwicklungen thematisiert. Zu den zentralen, bestehenden Systemen zählen etwa *virksom.dk*, ein zentrales Portal für Interaktionen zwischen Unternehmen und Verwaltung; *NemID* und *Nem-Login*, eine digitale Identifikation, die für Verwaltungsleistungen ebenso genutzt werden kann wie für digitale Bankgeschäfte und Interaktionen mit Unternehmen; *Digital Post*, eine landesweit eingesetzte Lösung zur digitalen und rechtssicheren Kommunikation; *Borger.dk*, ein zentrales Informations- und Self Service-Portal, über das relevante Verwaltungsleistungen bezogen werden können; und schließlich *NemKonto*, ein Giro-Konto, über das Zahlungen von und an öffentliche Verwaltungen geregelt werden können. Diesen bestehenden Infrastrukturen wird in der Strategie die gleiche Bedeutung beigemessen wie physischen Infrastrukturen (Straßen, Elektrizität, Kommunikation). Darüber hinaus werden in der dänischen Strategie aber auch zentrale Technologien wie Cloud Computing oder Internet of Things und die weitgehende Automatisierung und Wiederverwendung zentraler Daten thematisiert. Zudem werden auch durch Technik getriebene Konzepte wie Smart City oder intelligentes Verkehrsmanagement als weitere Schritte in der Digitalisierung Dänemarks besprochen.

Demgegenüber wird in der deutschen Strategie Technik eher allgemein und auch hier wieder exemplarisch benannt. Beispiele für Infrastrukturen, die es in Deutschland weiterzuentwickeln gilt, sind die Sammlung und Bereitstellung von Geodaten, der Zugang zu Behörden für Bürger*innen über die zentrale Behördenrufnummer 115, die Bereitstellung von elektronischen Konten für Bürger*innen und Unternehmen sowie die Gewährleistung eines sicheren Austauschs von elektronischen Dateien, Prozessen und Dokumenten. Deutlich wird, dass die deutsche Strategie deutlich abstrakter über Technologien und digitale Infrastrukturen spricht und ein ähnlich umfassendes Angebot wie in Dänemark erst noch aufbauen muss. Wie die konkrete Umsetzung von – beispielsweise – elektronischen Konten für Bürger*innen und Unternehmen aussieht, wird dabei in der Strategie nicht ausgeführt.

3.3.5 Nationaler Kontext

Die Analyse dieser Kategorie zeigt weitere, deutliche Unterschiede zwischen den Strategien Dänemarks und Deutschlands auf; der nationale Kontext wird in der deutschen Strategie nur ein einziges Mal erwähnt. In der dänischen Strategie erfährt der nationale Kontext eine deutlich größere Bedeutung und deckt mehrere Bereiche ab, die sich zum Teil überschneiden. Erstens wird in der dänischen Strategie häufig erwähnt, dass Dänemark in der Verwaltungsdigitalisierung im internationalen Vergleich eine führende Position einnimmt und aufgrund früherer Initiativen, die bis in die 1990er Jahre zurückreichen, einen Vorsprung hat. Bemerkenswert ist hier auch, dass die Strategie – sowohl im Text als auch visuell – als die jüngste in einer Reihe von E-Government-Strategien angesehen wird. Damit steht sie in einer langen, erfolgreichen Tradition. Zweitens werden häufig Merkmale der dänischen Bevölkerung angesprochen und als eine Erklärung dafür angeführt, dass die Nutzerzahlen in Dänemark besonders hoch sind. Zu diesen Merkmalen gehören ein hohes Maß an Vertrauen, Bildung, digitalen Kompetenzen sowie eine hohe Akzeptanz der IT im Allgemeinen. Drittens werden das politische System und die ausgeprägte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen sowie zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor wiederholt erwähnt. Schließlich werden in der dänischen Strategie die IT-Infrastruktur selbst und das hohe Niveau und die Qualität der dänischen Registerdaten als Gründe für die derzeit hohe Akzeptanz von E-Government, aber auch als Voraussetzung für weiteres Wachstum genannt. Hier fällt auf, dass die Infrastruktur, aber auch die Digitalisierung selber bisweilen als Selbstzweck dargestellt werden. Der Zweck der Strategie besteht nicht mehr nur darin, die Digitalisierung im öffentlichen Sektor zu verstärken, weil sie Vorteile bringt, sondern auch darin, die bestehende digitale Infrastruktur und die bisher erzielten Fortschritte zu schützen. In diesem Fall kann man die Digitalisierung als ein Ziel an sich bezeichnen.

3.3.6 Bedingungen für und Folgen von E-Government

Am häufigsten wurden in beiden Strategien *Bedingungen für und Folgen von E-Government* genannt. Auch hier lassen sich mehrere Unterkategorien bilden: Neben *Risiken*, *Bedingungen*

für und Barrieren von E-Government werden hier auch *gesellschaftliche Herausforderungen* benannt, die mit der Digitalisierung des öffentlichen Sektors adressiert werden sollen sowie *positive* und *negative Folgen* von E-Government. Während in den vorherigen Kategorien insbesondere Unterschiede zwischen Strategien sichtbar sind, bestehen in dieser Kategorie mehr Gemeinsamkeiten.

So werden sowohl in der deutschen als auch in der dänischen Strategie beispielsweise die Anforderungen an IT bzw. E-Government und die Bedürfnisse der Nutzer häufig als Argument für eine *stärkere Kooperation zwischen den Behörden* angeführt. Dies wird besonders deutlich in der dänischen Strategie, die Citizen Journeys (Kunden- oder Bürgerreisen) als zentrales Thema hat. Darüber hinaus gehen die Ähnlichkeiten in dieser Kategorie zum Teil soweit, dass einzelne Textsegmente zwischen beiden Strategien ausgetauscht werden könnten. Besonders starke Ähnlichkeiten zeigen sich etwa bei der *Beschreibung gesellschaftlicher Herausforderungen*. Beide Strategien adressieren Herausforderungen, die durch Digitalisierung gelöst werden sollen und als Notwendigkeit für Digitalisierung betrachtet werden. Einige der identifizierten Themen überschneiden sich, z.B. solche, die die Globalisierung und kontextsensitive Herausforderungen betreffen. So kann beispielsweise die Flüchtlingskrise 2015 sowohl als globales Phänomen als auch als eine zeitgebundene Herausforderung betrachtet werden, da sie im Jahr 2015 besonders präsent war. Die am häufigsten genannte gesellschaftliche Herausforderung betrifft Bedürfnisse und Erwartungen, die sich aus der Digitalisierung ergeben. Einige davon sind externer Natur, etwa Erwartungen von Bürgern und Unternehmen an öffentliche Verwaltungen, die sich aus der weitreichenden Digitalisierung der Privatwirtschaft ergeben. Andere sind eher interner Natur und besonders im dänischen Kontext interessant, wo sie als Folge der verbindlichen Digitalisierungsstrategie betrachtet werden können.

Die zweite Unterkategorie befasst sich mit der Frage, wie Wirtschaft und Politik mit den Herausforderungen und Chancen umgehen können, die durch *schnelle* und zum Teil *unvorhersehbare technische Entwicklungen* entstehen. Dabei wird in beiden Strategien Digitalisierung sowohl als Herausforderung als auch als Chance betrachtet: Wenn die politischen Entscheidungsträger nicht handeln oder Bürger und

Unternehmen die digitale Technik nicht vollständig annehmen und sich nicht darauf vorbereiten, leiden sie unter den Folgen. Dazu gehören Geschäftsaufgabe, Verlust des Arbeitsplatzes oder die Angst, Opfer von digitalen Verbrechen zu werden. Wenn sich andererseits Behörden, Bürger und Unternehmen die digitalen Strategien zu eigen machen und die von der Digitalisierung gebotenen Möglichkeiten nutzen, können daraus Vorteile entstehen.

Die dritte Herausforderung schließlich ergibt sich aus der *Globalisierung* im Allgemeinen und der neuen *digitalen Weltwirtschaft* im Besonderen. Zu dieser Kategorie zählen neu entstehende Geschäftsmodelle, die Regulierung und die Besteuerung von Unternehmen, die digitale Dienstleistungen weltweit anbieten, aber auch zeitlich oder örtlich gebundene Ereignisse globalen Ausmaßes, wie etwa die Finanzkrise, die die Nachfrage nach einem effizienteren, kostengünstigeren öffentlichen Sektor und die Verringerung des Verwaltungsaufwands für Unternehmen geschaffen hat. Ein weiteres Beispiel ist die Migrationskrise 2015.

Trotz vieler Gemeinsamkeiten zeigen sich aber auch Unterschiede. Während die deutsche Strategie in erster Linie darauf abzielt, E-Government innerhalb des *bestehenden Rechtsrahmens* zu entwickeln, zielt die dänische Strategie – zumindest in einigen Fällen – darauf ab, den

Rechtsrahmen so zu entwickeln, dass er die Digitalisierung unterstützt oder ermöglicht. Darüber hinaus liegt der Schwerpunkt der deutschen Strategie auf der Entwicklung neuer Dienste und der Umsetzung der Strategie. Auch die dänische Strategie hat diesen Schwerpunkt, stellt aber zusätzlich Fragen zum Betrieb und zur Wartung der bestehenden digitalen Infrastruktur und Dienste sowie zum Umgang mit den durch die Digitalisierung verursachten Problemen dar. In dieser Hinsicht scheint die dänische Strategie auf eine bereits entwickelte digitale Umgebung ausgerichtet zu sein.

Unterschiede ergeben sich auch mit Blick auf die Benennung von positiven und negativen Folgen der Digitalisierung. So enthält die deutsche Strategie zwar weniger Vorteile als die Dänische, die dafür aber auch Nachteile auführt, die in der deutschen Strategie nicht thematisiert werden. Zu den Vorteilen in der deutschen Strategie zählen eine Verbesserung von Verwaltungsabläufen durch E-Government, eine höhere Transparenz der Verwaltungsprozesse, eine stärkere Zusammenarbeit der föderalen Ebenen und schließlich auch die Reduktion des CO²-Ausstoßes. Die negativen Folgen von E-Government, die in der dänischen Strategien genannt werden betreffen die Anfälligkeit für Cyber-Angriffe aufgrund einer starken Vernetzung der IT-Systeme sowie ein grundsätzlich höheres Risiko von Cyber-Kriminalität.

4. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Basierend auf den Ergebnissen der Analyse und dem Vergleich der E-Government-Strategien Dänemarks und Deutschland haben wir unterschiedliche Handlungsempfehlungen abgeleitet, die helfen sollen, gute Rahmenbedingungen für E-Government zu schaffen.

Den nationalen Kontext berücksichtigen. E-Government-Lösungen, die sich in einem Land als erfolgreich erwiesen haben, lassen sich nicht ohne Weiteres auf andere Länder übertragen, da häufig andere Rahmenbedingungen wie andere politische Systeme, Umgang mit Technologie oder Vertrauen in Staat und Gesellschaft vorherrschen. Daher ist es wichtig, die nationalen Besonderheiten bei der Implementierung von E-Government-Praktiken anderer Länder zu berücksichtigen.

Best Practices als Inspiration, nicht als Blaupause verwenden. Da die direkte Übertragbarkeit von E-Government-Lösungen aus anderen Ländern häufig nicht direkt möglich ist, sollten Best Practices nicht als Blaupausen verstanden werden. Vielmehr sollten sie als Inspirationen dienen, die auf den eigenen nationalen Kontext angepasst werden müssen.

Worst Practices austauschen. Häufig werden gescheiterte E-Government-Vorhaben lieber unter Verschluss gehalten. Da nicht nur Best Practices, sondern auch Misserfolge einen hohen Lerneffekt haben, sollten auch sogenannte ‚Worst‘ Practices miteinander geteilt werden.

Austausch auf internationaler Ebene stärken. Der Austausch von sowohl Best als auch ‚Worst‘ Practices setzt einen aktiven Diskurs zwischen verschiedenen Ländern voraus. Dieser sollte in Form von bilateralen Austauschen, z.B. in Form von Delegationsbesuchen, und auch in multilateralen Veranstaltungen stattfinden, z.B. auf EU-Ebene.

(Nationale) Rahmenbedingungen für E-Government identifizieren. Bevor eine Vielzahl an einzelnen E-Government-Projekten auf nationaler Ebene gestartet wird, sollten sowohl generelle, aber auch national besonders relevante

Rahmenbedingungen identifiziert und umgesetzt werden. Dazu könnten z.B. mehr Zentralität von Services und Daten oder infrastrukturelle Komponenten wie beispielsweise eine nutzerfreundliche ID-Funktion zählen.

Alle beteiligten Verwaltungsebenen einbeziehen. Um E-Government auf nationaler Ebene erfolgreich zu machen, ist es wichtig, dass alle betroffenen Verwaltungsebenen bei der Entwicklung von strategischen Maßnahmen einbezogen werden und dass ihre Bedürfnisse Gehör finden. Dies ist sowohl beim Verfassen von Strategien als auch bei deren Umsetzung notwendig.

Stakeholder adressieren. Um bei den betroffenen Stakeholdern Akzeptanz zu schaffen, ist es wichtig, die für sie entstehenden Potenziale, aber auch ggf. negative Konsequenzen von E-Government zu benennen. Erwartungen an Stakeholdergruppen sollten klar definiert werden.

Rolle der E-Government-Strategie definieren. Um eine E-Government-Strategie erfolgreich umsetzen zu können, ist es wichtig, ihre Rolle bzw. das mit ihr verfolgte Ziel festzulegen. Auf der einen Seite kann eine Strategie beispielsweise als Marketinginstrument dienen, auf der anderen Seite eine klare Umsetzungsleitlinie darstellen. Abhängig von ihrer Rolle, sollte die Strategie ihre unterschiedlichen Zielgruppen ansprechen, ggf. auch grafisch aufbereitet sein sowie bekannt gemacht werden.

Ziele von Digitalisierung definieren. Die Nutzung digitaler Technologien im öffentlichen Sektor darf kein Selbstzweck sein. Stattdessen ist es notwendig, vor der Entwicklung von strategischen Maßnahmen klar zu definieren, welche Ziele durch E-Government erreicht werden sollen und welche Werte Digitalisierung im öffentlichen Sektor schafft.

E-Government-Strategie umsetzen. Um den Zweck einer Strategie zu erfüllen und ihre Rolle zu stärken, ist es notwendig, die definierten Ziele und Maßnahmen zu implementieren. Dazu ist eine gleichzeitige rechtliche, gesellschaft-

liche und politische Umsetzung erforderlich. E-Government-Maßnahmen sollten zudem ihren Bezug zur Strategie deutlich machen, um den Erfolg der Strategie beurteilen zu können.

Barrieren und Hindernisse von E-Government benennen. Für eine realistische Einschätzung von E-Government auf nationaler Ebene ist es wichtig, die Barrieren und Hindernisse realistisch einzuschätzen. Es sollten keine überzogenen Erwartungen formuliert werden, sondern auch mögliche Probleme klar benannt werden.

Den Wert möglicher Hindernisse herausstellen. Es sollte deutlich gemacht werden, dass häufig als Hindernisse betrachtete Elemente wie föderale Strukturen oder hohe Datenschutzrichtlinien ebenfalls einen Wert an sich darstellen. Anstatt diese generell anzuprangern, sollte erklärt werden, warum sie ein Hindernis für nationale E-Government-Maßnahmen darstellen können und weshalb sie dennoch wichtig sind.

5. ZUSAMMENFASSUNG

Ziel dieser Studie war es zu untersuchen, wie Deutschland und Dänemark jeweils ihre nationalen E-Government-Strategien gestalten und inwiefern die dänischen Erfahrungen und Best Practices im Bereich der (Verwaltungs-)Digitalisierung auf den deutschen Kontext übertragen werden können. Die vorliegende Studie untersuchte dieses Problem entlang der zwei Leitfragen:

- a. Welche Kategorien sollte ein Analyserahmen für den Vergleich nationaler E-Government-Strategien enthalten?
- b. Welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede bestehen zwischen der dänischen und der deutschen E-Government-Strategie?

Dazu haben wir induktiv und deduktiv ein Framework für die Analyse und den Vergleich nationaler E-Government-Strategien entwickelt, das auch über den Kontext dieser Studie hinaus anwendbar ist. Das Framework besteht aus den 5 übergeordnete *Kontextualisierung und Selbstverständnis, Ziele und Aufgaben, Stakeholder, Anwendungsbereiche und Technik, Nationaler Kontext und Bedingungen für und Folgen von E-Government*. Mithilfe dieses Frameworks haben wir anschließend die deutsche und dänische E-Government-Strategie analysiert, miteinander verglichen und aus den Ergebnissen

Handlungsempfehlungen abgeleitet, die die Entwicklung und den Einsatz von E-Government-Strategien in der Praxis verbessern können. Analyse und Vergleich der dänischen und deutschen Digitalisierungsstrategie zeigen, neben einigen Gemeinsamkeiten, insbesondere erhebliche Unterschiede, die sich unter anderem aus dem jeweiligen Kontext ergeben.

So ist die dänische Strategie die letzte in einer Folge von Strategien und bildet so einen historisch gewachsenen Rahmen für Digitalisierung. Demgegenüber ist die 2015 weiterentwickelte Nationale E-Government Strategie in Deutschland die erste ihrer Art auf nationaler Ebene und muss erst den Rahmen für Digitalisierung schaffen. Daher zeigt diese Studie auch, dass die Nationale E-Government Strategie eher den Status Quo fokussiert, während die dänische Strategie stärker auf das Potential von Digitalisierung verweist. Es zeigt sich hier, dass schon vor der Erarbeitung einer Strategie eine klare Vision von Digitalisierung und ihrem Ziel bestehen sollte, die die Ausarbeitung und Umsetzung der Strategie leitet.

Betrachtet man sowohl die formale Gestaltung als auch inhaltliche Aufbereitung beider Strategien zeigt sich unter anderem, dass die dänische Strategie auch als Marketinginstrument genutzt wird, mit dem informiert, aber auch Akzeptanz

und Verständnis für Digitalisierung geschaffen werden soll. Die Funktion der deutschen Strategie hingegen bleibt unklar, was sich beispielsweise auch am Umgang mit dem rechtlichen Rahmen von Digitalisierung zeigt. Während dieser in der dänischen Strategie als etwas adressiert wird, das der Digitalisierung angepasst werden sollte, ist der rechtliche Rahmen in Deutschland die Basis der Strategie. In Dänemark kann die Strategie also auch als Instrument genutzt werden, mit dem neue Realitäten geschaffen werden.

Zusammenfassend zeigt sich im Vergleich der dänischen und deutschen Digitalisierungsstra-

tegie, dass in der Gestaltung von Strategien der nationale Kontext berücksichtigt und nationale Rahmenbedingungen identifiziert werden müssen; dass Best Practices, so verlockend sie auch sein mögen, als Inspiration, nicht aber als Blaupause verwendet werden sollten; dass Austausch zwischen Ländern elementar für den Erfolg von Digitalisierungsstrategien ist; dass ein klares Ziel von Digitalisierung und der Strategie definiert werden sollte; und schließlich auch Hindernisse von E-Government klar benannt und ihr potentieller Wert herausgestellt werden sollten.

LITERATUR

- Capgemini. 2020. "eGovernment Benchmark 2020. eGovernment that works for the people", verfügbar unter: https://www.capgemini.com/gb-en/wp-content/uploads/sites/3/2020/11/eGovernment-Benchmark-2020-Insight-Report_local.pdf (doi: 10.2759/24753). [zuletzt abgerufen: 1.12.2020]
- Chadwick, A., und May, C. 2003. "Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: "e-Government" in the United States, Britain, and the European Union," *Governance* (16:2), pp. 271-300.
- Danish Ministry of Finance, Local Government Denmark, and Danish Regions 2016. "A Stronger and More Secure Digital Denmark: Digital Strategy 2016-2020," Kopenhagen, Dänemark.
- IT-Planungsrat. 2015. „Nationale E-Government-Strategie. Fortschreibung 2015“, Berlin.
- Jæger, B., und Löfgren, K. 2010. "The history of the future: changes in Danish e-government strategies 1994-2010," *Information Polity* (15:4), pp. 253-269.
- Jansen, A., Berger, J. B. und Goldkuhl, G. 2016. "First Choice, Free Choice or No Choice - Differences in Secure Digital Post in the Scandinavian Countries", in *Electronic Government and Electronic Participation: Joint Proceedings of Ongoing Research and Projects of IFIP WG 8.5 EGOV and ePart 2016*, H. J. Scholl, O. Glassey, M. Janssen, B. Klievink, I. Lindgren, P. Parycek, E. Tambouris, M. A. Wimmer, T. Janowski und D. Sá Soares (eds.), Cham: Springer, pp. 135-143.
- Joseph, S., and Avdic, A. 2016. "Where do e-Government strategies take the Nordic nations?" *Electronic Journal of e-Government* (14:1), pp. 2-16.
- Madsen, C. Ø., Hofmann, S., und Pieterston, W. 2019. "Channel Choice Complications: Exploring the Multiplex Nature of Citizens' Channel Choices," in *Electronic Government: 18th IFIP WG 8.5 International Conference, EGOV 2019*, I. Lindgren, M. Janssen, H. Lee, A. Polini, M. P. Rodríguez Bolívar, H. J. Scholl and E. Tambouris (eds.), San Benedetto del Tronto, Italy, Cham: Springer, pp. 139-151.
- Mayring, P. 2015. *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken*, Weinheim, Basel: Beltz.
- Nielsen, M., und Yasouka, M. 2014. "An analysis of the Danish approach to e-government benefit realisation," *Internet Technol. Soc.*, pp. 47-58.
- Persson, J. S., Reinwald, A., Skorve, E., and Nielsen, P. A. 2017. "Value positions in E-Government Strategies: Something Is (Not) Changing in the State of Denmark," *Proceedings of the Twenty-Fifth European Conference on Information Systems (ECIS 2017)*, Guimarães, Portugal, pp. 1-14.
- Schleswig-Holstein, Der Ministerpräsident, Staatskanzlei. 2016. "E-Government als Motor der Modernisierung Schleswig-Holsteins. E-Government-Strategie Schleswig Holstein", Kiel, verfügbar unter: https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/E/e_government/Downloads/Strategie_EGov.pdf?__blob=publicationFile&v=2. [zuletzt abgerufen: 10.08.2020]
- Schou, J., and Hjelholt, M. 2019. "Digitalizing the welfare state: citizenship discourses in Danish digitalization strategies from 2002 to 2015," *Critical Policy Studies* (13:1), pp. 3-22.

Scupola, A. 2018. "A Case Study of Digital Transformation of Danish Public Services: Actors and Policies," in *2018 11TH CMI International Conference: Prospects and Challenges Towards Developing a Digital Economy within the EU*, Kopenhagen, Dänemark, pp. 14-18.

United Nations. 2020. "E-Government Survey 2020: Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development. With addendum on COVID-19 Responses", New York, verfügbar unter: [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf) [zuletzt abgerufen: 1.12.2020]

ÜBER DIE AUTOR*INNEN

Bettina Distel ist Habilitandin und PostDoc am Institut für Wirtschaftsinformatik der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, an dem sie 2018 auch promoviert hat. Sie befasst sich unter anderem mit der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Im Fokus ihrer Arbeit stehen dabei der ‚Faktor Mensch‘ und die Auswirkungen der Digitalisierung auf Bürger*innen ebenso wie Mitarbeiter*innen und Führungskräfte innerhalb der Verwaltung. Ein weiterer Forschungsschwerpunkt ist das Thema ‚Vertrauen‘, insbesondere im Kontext öffentlicher Verwaltungen und mit Blick auf die Beziehung von Nutzer*innen zu Anbietern und Technik. Bettina Distel ist Mitglied des NEGZ sowie des Competence Center E-Government des European Research Center for Information Systems.

Sara Hofmann ist Associate Professorin am Institut für Wirtschaftsinformatik an der University of Agder in Kristiansand, Norwegen und Mitglied des dortigen Centre for Digital Transformation (CeDiT). Ihr Forschungsschwerpunkt ist die Digitalisierung im öffentlichen Sektor. Konkret beschäftigt sie sich damit, wie (potenzielle) Nutzer*innen mit digitaler Technologie umgehen und welchen Einfluss Digitalisierung auf Individuen, Gruppen und die Gesellschaft hat. Sara Hofmann ist zudem Leiterin des Competence Center E-Government des European Research Center for Information Systems und Mitglied des NEGZ.

Christian Østergaard Madsen ist Assistenzprofessor am Research Center for Government IT an der IT-Universität Kopenhagen. Seine Forschung befasst sich mit der öffentlichen Digitalisierung, Service Design sowie Multikanalmanagement. Seine Forschung hat er in den Fachzeitschriften Government Information Quarterly, International Journal of Public Administration in the Digital Age, Electronic Journal of e-Government und auf der IFIP-Konferenz Electronic Government veröffentlicht. Christian Østergaard Madsen hat einen Master-Abschluss in Medienwissenschaften von der Universität Kopenhagen und promovierte an der IT-Universität Kopenhagen. Er ist ein ehemaliger Mitarbeiter der Nationalen IT- und Telekommunikationsbehörde Dänemarks, wo er statistische Publikationen zum Einsatz von IT im öffentlichen Sektor erstellte.

IMPRESSUM

Die Kurzstudie basiert auf einer Initiative des Nationalen E-Government Kompetenzzentrums e. V.

Ansprechpartner

Dr. Bettina Distel

WWU Münster
Bettina.Distel@ercis.uni-muenster.de

Prof. Dr. Sara Hofmann

Universität in Agder
sara.hofmann@uia.no

Ass. Prof. Christian Østergaard Madsen, PhD

IT-Universität Kopenhagen
chrn@itu.dk

Nationales E-Government Kompetenzzentrum e. V.

Pressehaus / 4102
Schiffbauerdamm 40
10117 Berlin

+49 (0)30 80494747
info@negz.org
negz.org

Gestalterische Umsetzung

made in – Design und Strategieberatung
www.madein.io

BERICHTE DES NEGZ

Folgende Kurzstudien sind in der Reihe „Berichte des NEGZ“ bereits erschienen:

- Nr. 1** Schuppan, T., Köhl, S., Off, T. (2018). Vollzugsorientierte Gesetzgebung durch eine Vollzugssimulationsmaschine, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 2** Ogonek, N., Distel B., Ben Rehouma, M., Hofmann, S., Räckers, M. (2018). Digitalisierungsverständnis von Führungskräften, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 3** Djeflal, C. (2018). Künstliche Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 4** Fadavian, B., Franzen-Paustenbach, D., Rehfeld, D., Schmitt, M., Schweikart, D., Djeflal, C. (2019). Data Driven Government, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 5** Balta, D., Hofmann, S., Rehfeld, D., Kuhn, P., Krcmar, H. (2019). Sharing Economy: Potential im öffentlichen Sektor, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 6** Hoepner, P., Welzel, C., Wulff, M. (2019). Identifizierung und Authentifizierung leicht gemacht – die Nutzer ins Zentrum stellen, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 7** Köhl, S., Müller, H. (2019). Sicherheitsanforderungen und -nachweise bei Cloud-Diensten – Grundlagen für öffentliche Auftraggeber, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 8** Houy, C., Gutermuth, O., Fettke, P., Loos, P. (2020). Potentiale Künstlicher Intelligenz zur Unterstützung von Sachbearbeitungsprozessen im Sozialwesen, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 9** Schaffer, S., Reithinger, N., Standt, J., Krebs, R. (2020). Sprachsteuerung von E-Government Diensten in Deutschland, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 10** Houy, C., Gutermuth, O., Fettke, P. (2020). Robotergestützte Prozessautomatisierung für die Digitale Verwaltung, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 11** Ogonek, N., Distel, B., Hofmann, S. (2020). Kompetenzvermittlung im öffentlichen Sektor neu gedacht, Berlin. » [DOI](#)



**Nationales E-Government
Kompetenzzentrum e. V.**

Pressehaus/ 4102
Schiffbauerdamm 40
10117 Berlin

+49 (0)30 80494747
info@negz.org
negz.org