

Trendreport Digitaler Staat

Digitalisierung der Verwaltung: ein Hürdenlauf

Sieben Gründe für Erfolg und Scheitern

Eine Publikation von

prognos

Behörden Spiegel

Inhalt

- 3** Vorwort
- 4** Digitalisierung der Verwaltung: ein Hürdenlauf
- 8** „Der Bürger will es lieber analog“
Lässt die fehlende Nutzerperspektive digitale Vorhaben scheitern?
- 10** „Das dürfen wir gar nicht!“
Steht der Datenschutz der Verwaltungsdigitalisierung im Weg?
- 12** „Bei uns sind die Voraussetzungen ganz andere“
Wie gelingen ebenenübergreifende Digitalisierungsvorhaben?
- 14** „Digitalisierungsprojekte rechnen sich nicht“
Lohnen sich die hohen Investitionskosten in die Verwaltungsdigitalisierung?
- 16** „Wer soll das denn umsetzen?“
Welche Kompetenzen braucht die digitale Verwaltung?
- 18** „Wir würden ja gerne!“
Ist unser Recht „digital ready“?
- 20** „Haben wir schon immer so gemacht“!
Was braucht die Verwaltung, um innovativ zu sein?
- 25** „Und es geht doch!“
Perspektiven für die digitale Verwaltung

Impressum

Der Trendreport „Digitaler Staat“ ist eine Kooperation zwischen dem Behörden Spiegel und der Prognos AG, März 2019

Herausgeber

ProPress Verlagsgesellschaft mbH, Bonn

Friedrich-Ebert-Allee 57, 53113 Bonn

Telefon: 0228/970 970

E-Mail: verlag@behoerdenspiegel.de

Registergericht: AG Bonn HRB 3815

UST-Ident.-Nr.: DE 122275444

Geschäftsführung: Helga Woll

Redaktionelle Begleitung „Trendreport“ Behörden Spiegel: Guido Gehrt

Vi.S.d.P.: R. Uwe Pröll

Prognos AG

Goethestraße 85, 10623 Berlin

Telefon: 030/52 00 59-210

E-Mail: info@prognos.com

Geschäftsführer: Christian Böllhoff

Redaktionelle Leitung „Trendreport“ Prognos AG: Marcel Hölterhoff, Jan Tiessen

Druck

www.wir-machen-druck.de

Satz und Layout

Beate Dach, Spree Service GmbH, Berlin

Bildnachweise

Fotos: © Prognos AG / © learchitecto, stock.adobe.com (Cover); © Fiona Krakenburger (Foto Palmetshofer); Dirk Waidner (Foto Weiß); ESMT Berlin (Foto Schallbruch); Behörden Spiegel-Gruppe

Grafiken: Beate Dach, unter Verwendung von © hofred, stock.adobe.com (Seiten 3-4) und © Ton Forio, stock.adobe.com, © pickup, stock.adobe.com (Seiten 26-27)

Kostenfreier Download des Trendreports Digitaler Staat unter www.digitaler-staat.org/trendreport

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

die digitale Transformation in Deutschland erscheint im Rückblick oft wie ein Hürdenlauf. Viele Projekte kommen dynamisch aus den Startblöcken, räumen erste Hindernisse aus dem Weg und scheitern dann doch an einer Hürde, die das Projekt ins Trudeln und dann zu Fall bringt.

Mit diesem Trendreport wollen wir einen Perspektivwechsel vollziehen. In den zurückliegenden Jahren hatten wir jeweils positive Zukunftsvisionen für ein intelligentes Regierungshandeln („Smart Government“ 2016), für das effiziente Zusammenspiel über föderale Ebenen und Zuständigkeitsgrenzen hinweg („Projekt Digitaler Föderalismus“ 2017) und für die „digitale Organisation“ (2018) entworfen. Dabei haben wir Ihnen gemeinsam mit unseren Expertinnen und Experten insbesondere spannende Innovationen und erfolgreiche Praxisbeispiele vorgestellt. In diesem Jahr beginnen wir dagegen bei der manchmal recht grauen Alltagswirklichkeit und fragen zunächst: Warum kommt die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland augenscheinlich nur langsam voran? Woran scheitert sie oft genug bei ihren Digitalisierungsprojekten? Welche Hürden müssen auf dem Weg in eine digitale Zukunft überwunden werden? Und wie können die Akteure trainiert werden, damit sie in Zukunft druckvoll über die Hürden laufen?

Nach zahlreichen Gesprächen mit Expertinnen und Experten aus Verwaltung und Wissenschaft und Recherche verschiedener Veröffentlichungen – u. a. des Nationalen Normenkontrollrates, des Bundesministeriums des Innern und der Europäischen Kommission – können wir sieben typische „Hürden“ ausmachen, die die Umsetzung vieler digitaler Verwaltungsprojekte in den letzten Jahren erschwert haben. Dies sind Hürden in Form von politischen oder rechtlichen Bedenken, finanziellen oder organisatorischen Beschränkungen und nicht zuletzt des Faktors Mensch.

Wir zeigen zunächst auf – für einen Trendreport eher ungewöhnlich –, inwiefern diese Hürden Potenzial zum Scheitern bieten. Bei einer reinen Aufzählung der Hindernisse wollen wir es aber nicht belassen, sondern auch zeigen, dass diese Hürden keineswegs unüberwindbar sind.

Dazu diskutieren wir Lösungsstrategien und illustrieren die Empfehlungen anhand von Best-Practice-Beispielen. Schließlich sendet auch die Politik aktuell positive Signale: Mit dem Onlinezugangsgesetz (OZG) und dem Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates scheint die Digitalisierung der öffentlichen Leistungen in Deutschland Fahrt aufgenommen zu haben. Wir sind daher zuversichtlich, dass Bund, Länder und Kommunen den ambitionierten Hürdensprint, 575 Verwaltungsleistungen bis 2022 digital anzubieten, erfolgreich meistern können.

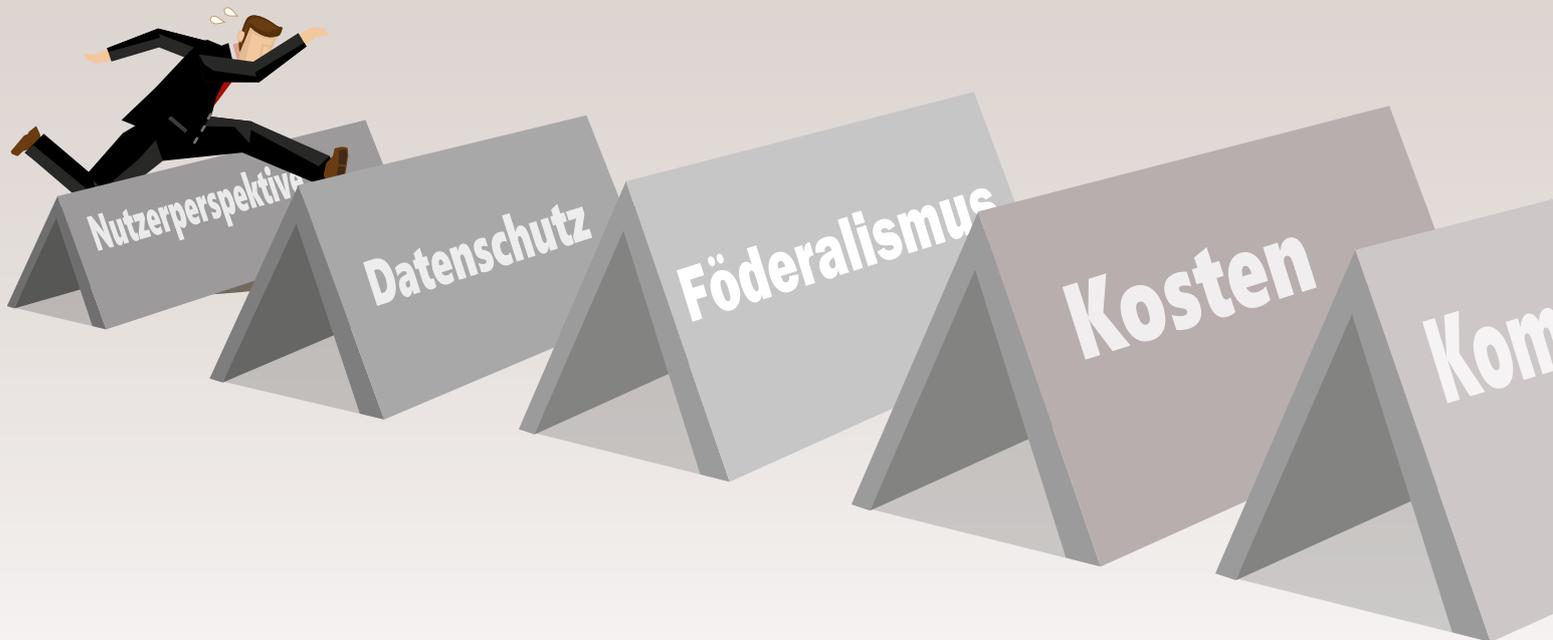
Wir wünschen Ihnen eine anregende Lektüre und freuen uns, wenn wir Ihnen neue Perspektiven für das Thema vermitteln können.



Dr. Axel Seidel,
Partner und COO, Prognos AG



R. Uwe Proll,
Chefredakteur und
Herausgeber Behörden Spiegel



Digitalisierung der Verwaltung: ein Hürdenlauf

Es ist doch paradox: Die Bürgerinnen und Bürger wünschen sich, ihre Verwaltungsangelegenheiten online erledigen zu können. Trotzdem liegt Deutschland bei der Nutzung digitaler öffentlicher Dienstleistungen im EU-weiten Vergleich nur auf Platz 21 von 28, wie der „Digital Economy and Society Index“ der Europäischen Kommission zeigt. Eine umfassende Verwaltungsdigitalisierung wird hierzulande noch an zu vielen Stellen behindert.

Woran liegt es? Die Hürden erfolgreicher Digitalisierungsprojekte

Der Weg in eine digitale Zukunft scheint regelmäßig durch unüberwindbare Hürden blockiert zu sein. Sieben Hindernissen sind wir bei unseren Recherchen immer wieder begegnet – inwiefern sie tatsächlich unüberwindbar sind, wollen wir in diesem Trendreport untersuchen:

Eine der meistgenannten Hürden ist die fehlende **Nutzerorientierung** der Digitalisierungsvorhaben. Lässt die Anwenderfreundlichkeit zu wünschen übrig, bevorzugen die Bürgerinnen und Bürger weiterhin den analogen Kanal. Die angebotenen Online-Verfahren bleiben ungenutzt.¹ So ist beispielsweise die Onlinefunktion des Personalausweises (eID) bei ca. 40 Prozent

derjenigen, die einen Ausweis in Scheckkartenform nutzen, nicht freigeschaltet. Ein Lesegerät, das für die Nutzung vorhanden sein muss, besitzen sogar nur sechs Prozent² – obwohl die eID technisch als ausgereift gilt. Inzwischen gibt es zwar die Möglichkeit, mithilfe der AusweisApp ein Android-Handy über die NFC-Schnittstelle als Lesegerät zu aktivieren. Besitzerinnen und Besitzer eines Apple-Smartphones benötigen allerdings weiterhin ein zusätzliches Lesegerät.

Häufig genannt wird auch der restriktive **Datenschutz** in Deutschland. Projektverantwortliche beklagen nicht selten Probleme durch eine Vielzahl von Regelungen, deren Einhaltung auf den ersten Blick unmöglich scheint. Dass der Datenschutz Projekte auch zum Scheitern bringen kann, zeigt das Beispiel des elektronischen Entgeltnachweises *ELENA*: Die Datenschutzstandards für die elektronische Signatur konnten nicht rechtzeitig flächendeckend erreicht werden und die Bundesregierung musste das Verfahren 2017 vorzeitig einstellen. Doch ist die Datenschutzhürde wirklich nicht zu überwinden?

Deutschland ist durch seine föderale Verwaltungsstruktur geprägt. Digitalisierungsprojekte, die auf mehreren Ebenen – Bund, Länder, Kommunen – oder auch zwischen mehreren Bundesländern umgesetzt

¹ Nationaler Normenkontrollrat (2015): E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg, S. 5.
² Initiative D21 (2018): eGovernment Monitor 2018, S. 27.



”

Es ist wichtig, dass Deutschland die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung selbst beherzt anpackt, anstatt nur neidisch auf Länder wie Estland oder Österreich zu blicken.

Hans-Henning Lühr, Vorsitzender IT-Planungsrat

werden müssen, verlangen eine gute Zusammenarbeit der beteiligten Akteure. Zudem ist die Kooperation aller Ebenen nötig, um die Verwaltungsdigitalisierung voranzubringen. Dass unterschiedliche Interessen im **Föderalismus** ebenenübergreifende Vorhaben erschweren, zeigte sich bei dem Vorhaben, einheitliche Software für alle Finanzämter der Länder zu entwickeln. Das Projekt *FISCUS* (Föderales Integriertes Standardisiertes Computer-Unterstütztes Steuersystem) wurde bereits Anfang der 1990er-Jahre ins Leben gerufen und musste 2005 von der Finanzministerkonferenz aufgegeben werden. Trotz dreizehnjähriger Entwicklungszeit und rund 400 Mio. Euro verauslagter Kosten war es nicht gelungen, eine einsatzreife, bundesweit kompatible Steuer-Software zu entwickeln.³

Insbesondere auf kommunaler Ebene spielen die **Kosten** nach wie vor eine wichtige Rolle für die Umsetzung von Digitalisierungsprojekten. Häufig fehlen dafür die Investitionsmittel. Zumal deren „Return-on-Invest“

schwierig zu berechnen ist und sich in den meisten Fällen erst langfristig zeigt. Das schreckt viele Verantwortliche ab.⁴

Als weiteres Hindernis werden immer wieder fehlende Fachkräfte und **Kompetenzen** genannt. Gerade ein funktionierendes Projektmanagement ist zentral für den Erfolg von Digitalisierungsprojekten. Ist dies nicht gegeben, kommt es nicht selten zu ungeplanten Verzögerungen und Kostensteigerungen. So stand das IT-Modernisierungsprojekt *Herkules* der Bundeswehr durch gravierende Probleme im Projektmanagement bereits kurz vor dem Abbruch und konnte nur durch ein neues, umfassendes Projektmanagementsystem noch zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht werden.⁵

Dazu kommt, dass die **Gesetze** mit einem digitalen Vollzug kompatibel sein müssen. Ein elementares Hindernis bleibt in diesem Zusammenhang das Schriftformerfordernis. Auch stellt sich die Frage, ob die stark

³ Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 Bundeshaushaltsordnung über den Vollzug der Steuergesetze, insbesondere im Arbeitnehmerbereich, Drucksache 17/8429, 2012.

⁴ Bundesministerium des Innern (2016): Projektbericht E-Government-Modellkommunen, S. 48.

⁵ BWI (k.A.): Die IT-Modernisierung der Bundeswehr: HERKULES im Faktencheck.



„Wir haben gute Ansätze für eine effiziente Digitalisierung der Verwaltungsleistungen, brauchen aber noch etwas Zeit für die Planung und Umsetzung. Der heutige Stand ist noch nicht zufriedenstellend.“

Ernst Bürger, Unterabteilungsleiter DG II „Verwaltungsdigitalisierung“, Verwaltungsorganisation, Geschäftsstelle IT-Planungsrat“ im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

verrechtlichte Konzeption von Gesetzen noch zeitgemäß ist. Schließlich wirft die siebte Hürde die Frage auf, ob **Innovationen** in den öffentlichen Verwaltungen aufgrund ihrer Strukturprinzipien überhaupt möglich sind.

Dieser Trendreport geht den sieben Hürden erfolgreicher Digitalisierung in Deutschland auf den Grund. Doch was zeichnet erfolgreiche Digitalisierungsprojekte überhaupt aus? In unseren Gesprächen und Recherchen sind wir auf sehr unterschiedliche Erfolgsdefinitionen gestoßen: Im klassischen Projektmanagement ist ein Projekt erfolgreich, wenn die Ziele innerhalb des vorgesehenen Zeit- und Budgetrahmens erreicht oder sogar übertroffen werden. Dass die Einhaltung dieser zeitlichen und finanziellen Vorgaben Projekte auch an den Rand des Scheiterns bringen kann, wird beim Blick auf die Kooperation im Bereich der *Personaldienste (KoPers)* deutlich. In Zusammenarbeit zwischen Schleswig-Holstein und Hamburg startete bereits 2009 das Projekt zur Einrichtung einer gemeinsamen Personalmanagement-Software. Zwischenzeitlich schloss sich auch Bremen der Kooperation an. Unter anderem durch Software-Probleme⁶ und unklare Verantwortlichkeiten kam es immer wieder zu Verzögerungen und Kostensteigerungen. Infolgedessen wechselten

Zuständigkeiten, Zeitpläne wurden verlängert und Finanzmittel erhöht.⁷ Im Juli 2018 wurde das *KoPers*-Abrechnungsmodule „Entgelt“ in Schleswig-Holstein und Hamburg letztendlich eingeführt – Probleme bei Auszahlungsvorgängen bestehen allerdings weiterhin.⁸ Bremen wartet – wie in einem Moratorium vereinbart – ab, ob und wann *KoPers* in Schleswig-Holstein und Hamburg umfassend erfolgreich läuft und entscheidet dann über eine Übernahme.⁹

Häufig hängt der Projekterfolg aber auch von der jeweiligen Perspektive ab. Ist beispielsweise die Umsetzung eines technisch ausgereiften, digitalen Verwaltungsangebotes, welches höchsten datenschutzrechtlichen Anforderungen genügt, wirklich ein Erfolg, wenn es unter den Nutzerinnen und Nutzern weitgehend unbekannt ist? Bevor wir auf den nächsten Seiten Lösungsvorschläge im Einzelnen vorstellen und diskutieren, lässt sich bereits einleitend sagen: Die öffentliche Verwaltung sollte ihre Kriterien für erfolgreiche Digitalisierungsvorhaben definieren und transparent machen. Neben den Erfordernissen von Rechtmäßigkeit, Datenschutz und Effizienz muss eine Erfolgsdefinition vor allem den Impact berücksichtigen und der Nutzerperspektive ausreichendes Gewicht beimessen.



„Durch die E-Government-Gesetze des Bundes und der einzelnen Bundesländer wurde das Prinzip der Freiwilligkeit für Behörden aufgehoben. Diese werden zur Digitalisierung der Verwaltung gezwungen, soweit der Bürger elektronische Kommunikation wünscht. Elemente wie die E-Akte, die De-Mail, Portallösungen und auch der elektronische Personalausweis sind fest verankert, sodass digitale Verwaltungsabläufe formgerecht möglich sind.“

Prof. Dr. Dirk Heckmann, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Sicherheitsrecht und Internetrecht an der Universität Passau

⁶ Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2016): Bemerkungen 2016, S. 41 ff.

⁷ Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2018): Bemerkungen 2018, S. 167 ff.

⁸ Finanzministerium Schleswig-Holstein (2018): Medien-Information KoPers.

⁹ Gesamtpersonalrat für das Land und die Stadtgemeinde Bremen (2015): KoPers Moratorium.



INFO

Kaum Fortschritte bei Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland

Während die überwiegende Mehrheit der Deutschen es gewohnt ist, beim Einkaufen, Banking oder Abschluss von Versicherungen auf Online-Dienste zurückzugreifen, zählt Deutschland nach wie vor zu den EU-Ländern mit der niedrigsten Online-Interaktion zwischen Bürgern und Behörden.⁽¹⁾ Gleichzeitig würde es eine große Mehrheit (85 Prozent) aber vorziehen, auch Behördenkontakte online zu erledigen⁽²⁾. Wie ist dieser Widerspruch zu erklären?

Dass der digitale Wandel vor allem im Verwaltungsbereich hakt, wird mit Blick auf den „Digital Eco-

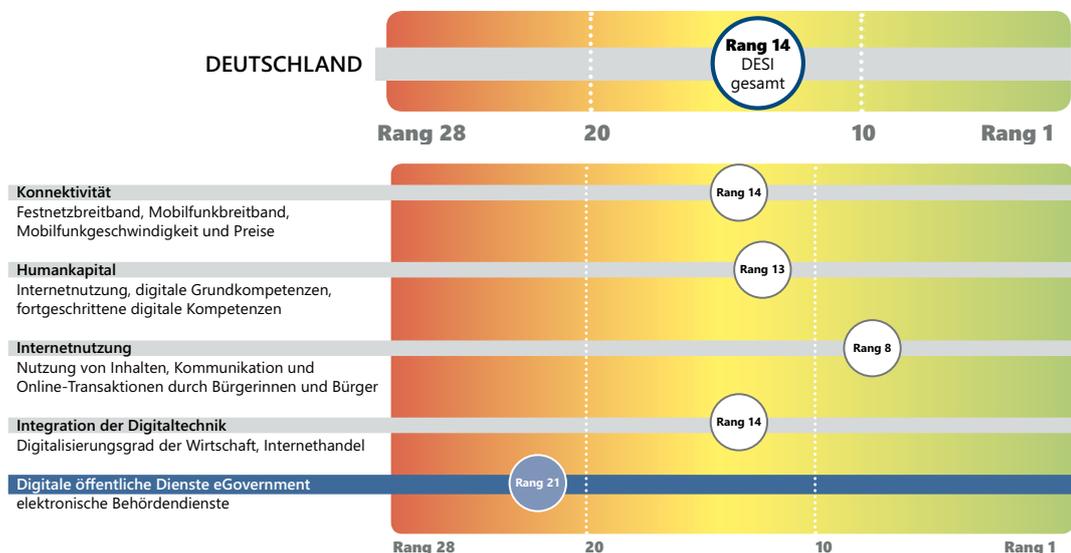
nomy and Society Index“ deutlich: Gesamtheitlich betrachtet liegt Deutschland hier mit Platz 14 im Mittelfeld. Die umfassende digitale „Performance“ ist somit durchschnittlich. Schlüsselst man den Index aber in seine fünf Komponenten auf, wird offensichtlich, dass vor allem die langsamen Fortschritte im Bereich digitaler öffentlicher Dienste eine bessere Gesamtplatzierung verhindern. Während im privaten und wirtschaftlichen Bereich Ränge im oberen Mittelfeld erreicht werden, hinken elektronische Behördendienste im EU-weiten Vergleich noch weit hinterher. Das Online-An-

gebot der deutschen Verwaltung ist im Vergleich zu anderen europäischen Ländern unzureichend – eine vollständige digitale Abwicklung ist erst bei wenigen Dienstleistungen möglich. Die bestehenden Angebote sind zudem häufig auf verschiedene Webseiten verteilt, was zu Unübersichtlichkeiten und einer schlechten Handhabung für die Nutzerin oder den Nutzer führt. Das Front-End der Verwaltung wurde lange Zeit zu sehr vernachlässigt.⁽³⁾

Hier liegt in Deutschland noch viel Arbeit vor den Akteuren.

Digital Economy and Society Index (DESI)

Der Digital Economy and Society Index gibt die Digitalisierungsfortschritte der EU-Mitgliedsstaaten an und setzt sich aus folgenden Komponenten zusammen:



Quelle: Europäische Kommission (2018): Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft (DESI) 2018 – Länderbericht Deutschland

(1) Europäische Kommission (2018): Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft (DESI) 2018 – Länderbericht Deutschland, S. 10.

(2) Sopra Steria AG (2017): European Digital Government Barometer 2017, S. 7 sowie S. 10.

(3) Hunnius, Sirko (2017): Stand und Perspektiven der Verwaltung. In: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): Digitale Transformation der Verwaltung, S. 12.

„Der Bürger will es lieber analog!“

Lässt die fehlende Nutzerperspektive digitale Vorhaben scheitern?

Die Bürgerinnen und Bürger wünschen sich eine Verwaltung, mit der sie einfach kommunizieren können und unbürokratisch die Hilfestellung oder Leistung bekommen, die sie brauchen. Technologisch ist es längst möglich, Verwaltungsangelegenheiten zu jeder Tages- und Nachtzeit online zu erledigen und auf zeitraubende Behördengänge zu verzichten. Dennoch bleibt den Deutschen oft nur der neidische Blick nach Estland oder Österreich, wo bereits viele Verwaltungsvorgänge online erledigt werden können. Gibt es dann in Deutschland einmal elektronische Angebote wie die Online-Stillegung von Kraftfahrzeugen, werden diese kaum angenommen. Häufig bleibt die Digitalisierung dann bei einer digitalen Anwendung ohne Anwender und mit parallel überlasteten analogen Prozessen stehen. Will es der Bürger hierzulande etwa doch lieber

ten sind nicht eingängig, die Navigation kompliziert und viele einzelne Schritte bei der Bearbeitung nötig. Wenn die Nutzung digitaler Verwaltungsangebote erst noch erklärt werden muss, wurde das Ziel einer nutzerfreundlichen Gestaltung eindeutig verfehlt. Die Standards setzen Apps für das Smartphone oder Tablet. Für ihre Nutzung bedarf es in der Regel keiner Gebrauchsanweisung. Vielmehr erschließen sie sich den Nutzerinnen und Nutzern intuitiv und bieten schon bei der ersten Anwendung einen Mehrwert.

Vor allem die bestehenden Medienbrüche tragen zu einer geringen Nutzung bei. Wenn man für die Beantragung einer Leistung das zugehörige Formular zwar online ausfüllen kann, aber trotzdem anschließend den unterschriebenen Ausdruck persönlich bei der Behörde einreichen muss, wird der Vorteil des digitalen Angebotes verschenkt. Online-Angebote der Verwaltung müssen für die Nutzerin und den Nutzer einen klaren Vorteil haben. Nur wenn Bürgerinnen und Bürger tatsächlich einen deutlichen Nutzen erkennen, werden sie sich auf die neuen, digitalen Möglichkeiten einlassen. Ist dies nicht der Fall, besteht die Gefahr, dass viele den gewohnten Weg bevorzugen und sich gar nicht erst auf die digitalen Angebote einlassen.

Klar ist, fehlende Nutzerfreundlichkeit beeinflusst das Nutzerverhalten. Mangelnde Nutzung wiederum wirkt sich auf die Entwicklung weiterer digitaler Angebote aus: Innovationen gehen zurück, weniger Angebote entstehen, die dann noch weniger genutzt werden. Es entsteht eine Art Kreislauf, der die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung abbremst und nicht zum Erfolg führt.¹¹ Wie lässt sich dieser selbst bedingende Kreislauf überwinden, damit die Bürgerinnen und Bürger die Angebote einer digitalen Verwaltung annehmen?



Klar ist: Wenn wir uns bei der OZG-Umsetzung stärker auf die Nutzerperspektive konzentrieren, werden die Bürger die Angebote hinterher auch besser annehmen.

Ina-Maria Ulbrich, Staatssekretärin im Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern

analog? Warum nutzen die Bürgerinnen und Bürger die bestehenden elektronischen Verwaltungsangebote so selten?

Entscheidender Grund ist – nach einhelliger Meinung unserer Fachexpertinnen und Fachexperten – die fehlende Anwenderfreundlichkeit bestehender digitaler Angebote. Selten orientieren sich diese an den Bedürfnissen und der „Experience“ der Benutzerinnen und Benutzer, viel zu häufig sind sie noch die direkte Übersetzung analoger Verfahren (und Formulare!) in die digitale Welt. Erfordert die Nutzung zudem noch die Anschaffung neuer Hardware, wie es bei der eID lange der Fall war, dann sind die Hürden für die Nutzung zu hoch. Zwar sind die Angebote inzwischen bekannter als noch vor wenigen Jahren,¹⁰ allerdings ist die Nutzung der Funktionen häufig schwerfällig. Die Begrifflichkeit

Nutzerperspektive verankern



Nutzerinnen und Nutzer in den Mittelpunkt stellen:

Die Bedürfnisse der verschiedenen Anwenderinnen und Anwender – von den Bürgerinnen und Bürgern über Unternehmen bis hin zu den Verwaltungsmitarbeitenden – müssen im Zentrum des On-

¹⁰ Initiative D21 (2018): eGovernment Monitor 2017, S. 8 ff.

¹¹ Nationaler Normenkontrollrat (2015): E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg.



Prof. Dr. Jens Weiß, Professor für Verwaltungswissenschaften an der Hochschule Harz

Es wird noch dauern, bis eine Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger darauf vertraut, dass digitale Verwaltungsangebote tatsächlich einfacher sind. Neue Angebote erfordern häufig eine langwierige Anmeldung und Einarbeitung, während die konventionellen Wege bekannt sind und somit auf den ersten Blick einfacher und verlässlicher erscheinen.

line-Angebotes stehen.¹² So werden beispielsweise in Digitalisierungslaboren durch die erwünschte Mitsprache derjenigen, die die Leistungen letztendlich annehmen sollen, mögliche Schwachstellen der digitalen Angebote bereits in der Entwicklung sichtbar. Die Anwendungen werden im Sinne einer agilen Vorgehensweise während des Prozesses mehrfach durch die Nutzerinnen und Nutzer getestet. Dadurch werden die Menschen „mitgenommen“ und spätere Widerstände können reduziert werden.



Bürgerinnen und Bürger aktiv über die neuen Möglichkeiten informieren:

Ein wichtiger Punkt, um die Nutzung des digitalen Angebots zu steigern, ist ein aktives Marketing für gute digitale Lösungen. Informiert man die Nutzerinnen und Nutzer über die Handhabung und vereinfacht die Navigation, steigt die Nachfrage. Die Bayern-Labs machen es vor: Hier erhält die Bevölkerung einen Einblick in innovative Entwicklungen und wird an die Themen und Trends der Digitalisierung herangeführt.



Medienbruchfreie Vorgänge ermöglichen:

Die Verringerung der Medienbrüche ist ein klarer Vorteil des digitalen Weges, der viele Bürgerinnen und Bürger überzeugen könnte, die analogen Pfade zu verlassen. Erst wenn man sein Anliegen komplett vom heimischen Schreibtisch aus oder mit dem Mobiltelefon erledigen kann, kommen die ganzen Vorteile der digitalen Lösung zutage. Das wird bspw. an ELSTER deutlich, dem digitalen Angebot zur Erfassung von Steuerdaten, das durchgängig medienbruchfrei funktioniert und von Bürgerseite gut angenommen wird.



BEST PRACTICE

ELFE – Einfach Leistungen für Eltern

Das Digitalisierungsprojekt des Bremer Senats „Einfach Leistungen für Eltern“ – kurz **ELFE** genannt – gilt als eine der digitalen Vorzeigelösungen der öffentlichen Verwaltung. Damit soll es Eltern ermöglicht werden, umfangreiche Verwaltungsprozesse rund um die Geburt ihres Kindes online und somit schnell und medienbruchfrei zu erledigen. Mithilfe weniger Klicks können Dokumente und Förderungen beantragt werden: Nach der Meldung der Geburt müssen die Eltern nur noch Angaben zu Lebenssachverhalten machen sowie dem Datenaustausch zwischen den zuständigen Behörden nach dem Once-Only-Prinzip zustimmen. Anschließend erhalten sie die Dokumente wie die Geburtsurkunde oder den Kindergeldbescheid

automatisch. Mehrfache Behördengänge und das Ausfüllen seitenlanger, schwer verständlicher Formulare würden damit der Vergangenheit angehören.

Die Entwicklung von ELFE wurde von der Nutzerseite her gedacht: Die Bedürfnisse der Eltern, die behördlichen Vorgänge nach der Geburt ihres Kindes mit so wenig Aufwand wie möglich zu gestalten, wurden in Interviews ermittelt. Auch die Perspektiven anderer beteiligter Akteure (Krankenhaus, Finanzamt etc.) flossen in den Entwicklungsvorgang ein. Durch die Orientierung der Entwicklung an Lebenslagen wird zum einen die Navigation vereinfacht, zum anderen können Verwaltungsleistungen gebündelt werden. So entstand ein Programm,

das die Anliegen der Nutzerinnen und Nutzer berücksichtigt und die Verwaltungsprozesse aller Beteiligten erheblich vereinfacht. Für die endgültige Umsetzung des Projekts fehlen zurzeit noch die rechtlichen Anpassungen. Der erforderliche Entschleunigungsantrag im Bundesrat wurde bereits einstimmig angenommen. Die Bundesregierung – hier in erster Linie das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend – erhielt den Auftrag, insbesondere die datenschutzrechtlichen Verankerungen in den Fachgesetzen bis zum Sommer 2019 vorzulegen.

Die Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (2018): ELFE – Einfach Leistungen für Eltern. <https://www.finanzen.bremen.de/info/elfe> (online abgerufen am 10.12.2018).

Bharadwaj, Vera (2018): „Einfach Leistungen für Eltern“. In: Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V., Jg. 64, Nr. 6, S. 18 f.

¹² Nationaler Normenkontrollrat (2016): E-Government in Deutschland: Wie der Aufstieg gelingen kann – ein Arbeitsprogramm, S. 3.

„Das dürfen wir gar nicht!“

Steht der Datenschutz der Verwaltungsdigitalisierung im Weg?

Der Datenschutz in Deutschland gilt im Vergleich zu anderen europäischen Ländern als besonders streng. Zugleich ist das Misstrauen der Bevölkerung gegenüber dem Staat beim Umgang mit persönlichen Daten stark ausgeprägt: Die Bürgerinnen und Bürger möchten wissen, wie ihre Daten von Behörden verwendet werden, weil sie befürchten zu „gläsernen Bürgern“ zu werden. Die Sorge, gesammelte Daten könnten auch gegen sie verwendet werden, ist aus historischen Gründen tief in den Köpfen der Deutschen verankert. Datendiebstähle durch Sicherheitslücken bei großen Online-Plattformen und Internetfirmen befeuern diese Befürchtungen weiter. Auch werden die sichere Datenübertragung sowie der sorgfältige Umgang der Behörden mit personenbezogenen Daten immer wieder angezweifelt. Das beeinflusst auch die Nutzung von Online-Behördendiensten negativ: Für jeden dritten online-aktiven Deutschen – darunter insbesondere Nutzerinnen und Nutzer 50+ – sprechen Datenschutzbedenken gegen digitale Behördengänge.¹³ Je persönlicher und sensibler die Dokumente sind, desto geringer ist die Bereitschaft, diese auf Online-Plattformen hochzuladen.¹⁴

Der Staat reagiert auf diese Bedenken mit entsprechend hohen Datenschutzregelungen. Bestimmend ist nach wie vor das „Volkszählungsurteil“ des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahr 1983. Das darin bestätigte Recht auf informationelle Selbstbestimmung sieht vor, dass jeder selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten entscheidet. Dieses Urteil gilt als die verfassungsrechtliche Grundlage für diverse Datenschutzregelungen der darauffolgenden Jahre.¹⁵

Steht der restriktive Datenschutz der Verwaltungsdigitalisierung im Weg? Entscheidungsträger aus der öf-

fentlichen Verwaltung geben an, dass der strikte Datenschutz gewünschte Digitalisierungsvorhaben bremst.¹⁶ Die Restriktionen führen zu einer höheren Komplexität der Projekte und verlangsamen die Prozesse. Ein Beispiel hierfür ist die Registerkonsolidierung, die in Deutschland bislang kaum vorangekommen ist. Die Registerkonsolidierung ist aber zugleich die Voraussetzung für das Once-Only-Prinzip: Der Bürger gibt seine Daten im Prozess nur einmal an, auf die die am Prozess



Das Argument: ‚das ist aus datenschutzrechtlichen Barrieren nicht umsetzbar‘ ist oft nur vorgeschoben und wird als Ausrede benutzt, um Projekte nicht durchführen zu müssen. Der Gesetzgeber könnte durch Anpassungen problematische Vorhaben möglich machen.

Martin Schallbruch, Stellv. Direktor des Digital Society Instituts der European School of Management and Technology Berlin

beteiligten Stellen dann behördenüberschreitend zugehen. Durch die im Datenschutz verankerte Zweckbindung von Daten ist dieses Prinzip in Deutschland noch nicht verbreitet.

Auch die 2018 eingeführte Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) der Europäischen Union trägt zu einem restriktiveren Datenschutz bei. Trotz alledem ist Verwaltungsdigitalisierung grundsätzlich mit dem bestehenden Datenschutz vereinbar. Viel zu häufig lässt sich beobachten, dass der Datenschutz als Ausrede benutzt wird. Angeblich unüberwindbare datenschutzrechtliche Hürden werden genannt, um ein Digitalisierungsvorhaben auszubremsen oder gar nicht erst in Angriff zu nehmen. Der Datenschutz ist wichtig, dennoch sollten bei IT-Vorhaben verschiedene Belange untereinander abgewogen werden. Wege und Möglichkeiten, die Verwaltungsdigitalisierung datenschutzkonform zu gestalten, gibt es viele.

¹³ Initiative D21 (2018): eGovernment Monitor 2018, S. 20 f.

¹⁴ Initiative D21 (2017): eGovernment Monitor 2017, S. 38.

¹⁵ Schallbruch, Martin (2018): Schwacher Staat im Netz. Springer Fachmedien, Wiesbaden, S. 62 ff.

¹⁶ F.A.Z.-Institut / Sopra Steria Consulting (2018): Branchenkompass Public Services 2018, S. 17.

Datenschutz ernst nehmen und nicht überhöhen



Den Datenschutz von Beginn an mitdenken:

Mithilfe des Artikels 25 der EU-DSGVO „Privacy by Design“ / „Datenschutz durch Technikgestaltung“ wird die Datensicherheit bereits bei der Entwicklung von IT-Systemen berücksichtigt. Dadurch stellt man sicher, dass die Sicherheit und Privatsphäre der Nutzerinnen und Nutzer geschützt und gleichzeitig die Kontrolle über die eigenen Informationen an die Anwender übertragen werden.¹⁷ Um dies zu gewährleisten, sollten Juristinnen und Juristen sowie IT-Expertinnen und IT-Experten enger zusammenarbeiten. Denkbar wäre auch die Ausweitung von Studieninhalten wie Rechtsinformatik, die aktuell noch kaum gelehrt werden.



Datensouveränität als Prinzip:

Dem Wunsch der Bevölkerung nach Datensicherheit muss die Politik nachkommen. Durch die Gewährleistung der Datensouveränität hat der Nutzende selbst in der Hand, was mit seinen Daten geschieht. Hierbei ist der Aspekt der Transparenz besonders wichtig. Weiß der Einzelne, wo und wie seine Daten verwendet werden, ist er eher dazu bereit, der



Prof. Dr. Dirk Heckmann, Professor für Öffentliches Recht, Sicherheitsrecht und Internetrecht an der Universität Passau

Verwaltungsdigitalisierung ist mit den Anforderungen des Datenschutzes vereinbar. Auch die DSGVO bietet genügend Möglichkeiten (z.B. Einwilligung), wie Digitalisierungsprojekte datenschutzkonform umgesetzt werden können. Wichtig ist es, die Belange sinnvoll abzuwägen.

Datenverwendung zuzustimmen und das Vertrauen gegenüber dem Staat im Umgang mit Daten steigt.



Bei Bedarf rechtliche Anpassung:

Ist es nicht möglich, die rechtlichen Komponenten bereits in die Entwicklung mit einzubeziehen, muss man dafür sorgen, dass die Gesetze im Nachgang entsprechend geändert werden. Der Gesetzgeber könnte durch Anpassungen problematische Vorhaben möglich machen. Dies geschieht aktuell bei ELFE: Hier werden die betroffenen Fachgesetze angeglichen, um den Prozess gänzlich umsetzen zu können.



BEST PRACTICE

Registerkonsolidierung in Österreich

Wie die Modernisierung und Konsolidierung der Registerlandschaft bei gleichzeitiger Wahrung des Datenschutzes gelingen kann, zeigt das Beispiel Österreich. Die Basis hierfür stellen eindeutige Personenkennzeichen dar. Die Datenschutzbehörde erstellt zunächst eine geheime Stammzahl. Daraus werden kryptografisch jeweils Personenkennzeichen für die verschiedenen Verwaltungsbereiche generiert. Ein Rückschluss auf die Stammzahl ist nicht möglich. Zwar können die Registerdaten eindeutig zugeordnet und miteinander verknüpft werden. Keine der Behörden kann

jedoch vollständig auf alle gespeicherten Daten zugreifen. Allerdings erhalten die Behörden auf Anfrage zeitweise einen „Schlüssel“, mit dem sie auf personenbezogene Daten aus den anderen Bereichen zugreifen können. Die behördenfremden Informationen werden dann mit den eigenen Daten verknüpft. Dieser Prozess gewährleistet, dass der Zugriff nur eingeschränkt möglich ist und die Daten ausschließlich zweckgebunden abgefragt werden.

Der Nationale Normenkontrollrat hat in seinem Gutachten aus dem Jahr 2017 bescheinigt, dass eine konso-

liidierte Registerlandschaft inklusive eines verschlüsselten Personenkenntzählensystems nach österreichischem Vorbild auch in Deutschland möglich wäre. Das Modell ist mit dem Grundgesetz vereinbar und entspricht den Grundsatzurteilen des BVerfG. Führt man gleichzeitig einen Transparenzmechanismus ein, der den Bürgerinnen und Bürgerinnen und Bürgern die Kontrolle über die Datenzugriffe ermöglicht, kann das Datenschutzniveau sogar noch erhöht werden.⁽¹⁾

(1) Nationaler Normenkontrollrat (2017): Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren., S. 28 ff. sowie S. 40 ff.

¹⁷ Datenschutzbeauftragter Hamburg (2017): Datenschutz durch Technikgestaltung im Rahmen der DSGVO

„Bei uns sind die Voraussetzungen ganz andere!“

Wie gelingen ebenenübergreifende Digitalisierungsvorhaben?

Aufgrund des föderalen Staats- und Verwaltungsaufbaus müssen bei Digitalisierungsvorhaben häufig mehrere Verwaltungsebenen vertikal zusammenwirken. Aber auch horizontal auf einer Verwaltungsebene sind die Zuständigkeiten auf eine Vielzahl von Ressorts, nachgeordnete Behörden und weitere Akteure verteilt. Ein Paradebeispiel ist die Kfz-Zulassung, an der die Bundesebene nicht nur als Gesetzgeber, sondern auch mit der Registrierung eines zugelassenen Kfz bei der Kraftfahrtbundesamt sowie die Länderebene und kommunale Ebene, in Form der Landkreise und kreisfreien Städte, beteiligt sind. Eine durchgängige Abwicklung des Kfz-Registrierungsprozesses wurde bereits 2006 im Aktionsplan Deutschland-Online festgeschrieben.¹⁸ Der

Erst das Gesetz zum Abbau der Schriftformerfordernisse ermöglicht nun die elektronische Antragstellung.²⁰

Aktuell lässt sich der zähe Abstimmungsprozess innerhalb der föderalen Familie an der Diskussion um die Aufteilung der 575 Behördenleistungen, die im Rahmen des Onlinezugangsgesetzes (OZG) bis 2022 digitalisiert werden sollen, beobachten. Erschwerend kommt hinzu, dass die einzelnen Bundesländer nicht verpflichtet werden können, die von einem Bundesland federführend entwickelte Lösung auch zu übernehmen. Vielmehr können die Bundesländer weiterhin eigene IT-Lösungen entwickeln. Auch der NKR bemängelt, dass bisher noch nicht alle OZG-Leistungen auf Ressorts und Länder verteilt wurden. Zwar sollte dies bis zur Sitzung des IT-Planungsrates im März 2019 abgeschlossen sein. Gerade die ressourcenstarken Flächenländer Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Bayern verhielten sich jedoch bisher auffallend zurückhaltend. Es ist zu befürchten, dass am Ende zwischen den Bundesländern wieder ein Flickenteppich aus unterschiedlichen Digitalisierungslösungen entsteht. Die Einbindung einer Vielzahl an Akteuren und Gremien hat zu komplexen Abstimmungs- und Umsetzungsstrukturen geführt. Mit der sich derzeit im Aufbau befindenden FITKO (Föderale IT-Kooperation), die Anfang 2020 ihre Arbeit voll aufnehmen soll, der geplanten E-Government-Agentur, die beim Bundesinnenministerium angesiedelt werden soll, und dem Digitalrat der Bundesregierung kommen neue Player hinzu, die die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung gestalten sollen.²¹

Ähnlich verhält es sich beim Übergang der Länder- auf die kommunale Ebene. Die Kommunen berufen sich bei Digitalisierungsvorhaben vielfach auf ihre kommunale Selbstverwaltung und auf das Prinzip der Subsidiarität. Aber selbst wenn auf Bundes- oder Landesebene entworfene digitale Fachverfahren auf kommunaler Ebene umgesetzt werden sollen, fehlt es vor allem bei den ärmeren Kommunen häufig an dem benötigten Personal und den finanziellen Ressourcen für die digitale Infrastruktur.

Der föderale Staatsaufbau sorgt mehr für eine Selbstbeschäftigung statt für angemessene Problemlösungen. Langfristige Visionen werden nicht verlangt, akzeptiert oder umgesetzt. Pragmatische, kleine, kurzfristig erreichbare Ergebnisse sind wichtiger.



Prof. Dr. Jörn von Lucke, Inhaber des Lehrstuhls für Verwaltungs- und Wirtschaftsinformatik – The Open Government Institute (TOGI) – an der Zeppelin Universität Friedrichshafen

endgültige Beschluss des Bundesrates, alle Standardverfahren künftig digital anzubieten, erfolgte allerdings erst knapp 13 Jahre später – im Februar 2019.¹⁹ Ähnliche Zeitverzögerungen aufgrund föderaler Verflechtungen gab es bei der Bafög-Antragstellung. Auch hier müssen die Ebenen eng zusammenarbeiten. Zwar laufen z. B. in Baden-Württemberg schon seit 2002 die Vorbereitungen für die Umstellung auf eine digitale Antragstellung. Die Länder sind bei der Umsetzung allerdings auf bundesweite rechtliche Anpassungen angewiesen. So war bis 2017 bundesrechtlich vorgeschrieben, dass die Anträge handschriftlich unterschrieben werden müssen.

¹⁸ Schallbruch, Martin (2018): Schwacher Staat im Netz. Springer Fachmedien, Wiesbaden S. 143 ff.

¹⁹ Bundesrat (15.02.2019): Top 55 i-Kfz.

²⁰ Schallbruch, Martin (2018): Schwacher Staat im Netz. Springer Fachmedien, Wiesbaden S. 143 ff.

²¹ Nationaler Normenkontrollrat (2018): Monitor Digitale Verwaltung, S. 4.



BEST PRACTICE

ELSTER

ELSTER (Elektronische Steuererklärung) steht beispielhaft für ein gut funktionierendes, digitales Verfahren, bei dem föderale Schwierigkeiten überwunden wurden. ELSTER ist Teil des IT-Vorhabens KONSENS der Steuerverwaltungen von Bund und Ländern, mit dem IT-Verfahren und Software vereinheitlicht werden sollen. Beim Steuerrecht handelt es sich weitestgehend um Bundesrecht, während die Steuerverwaltung überwiegend von den Ländern betrieben wird. Die Zusammenarbeit wurde von der Finanzministerkonferenz im Juni 2005 beschlossen und war ab 2007 zunächst in einem Verwaltungsabkommen und ab dem 1. Januar 2019 im KONSENS-Gesetz geregelt. Die elektronische Steuererklärung ist in Deutschland inzwischen zum Regelfall geworden. Im Jahr 2018 wurden

23,1 Millionen Einkommenssteuererklärungen elektronisch über Elster eingereicht.⁽¹⁾ Für Unternehmen ist die Online-Steuererklärung sogar verpflichtend, sofern kein Härtefall vorliegt.

Bereits ab dem Jahr 1996 begann die Oberfinanzdirektion München, unter der Leitung einer internen Arbeitsgruppe ein modulares Softwarekonzept zu entwickeln, um Daten über eine zentrale Kommunikationsstelle zu übermitteln. Dieses wurde dann Anfang 1998 als ELSTER-Verfahren zur elektronischen Übermittlung von Einkommensteuererklärungen offiziell eingeführt. Bayern war bereits im Jahr 2000 aus dem FISCUS-Vorhaben ausgeschieden und begann mit EOSS die Entwicklung einer eigenen Software, die mittlerweile zur zentralen Verwaltungssoftware in der Steuerverwaltung

geworden ist. Nach dem Scheitern von FISCUS wurde ELSTER im Rahmen von KONSENS, in das EOSS aufging, von Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen kontinuierlich weiterentwickelt.

Auch wenn ELSTER als ein wichtiger Schritt im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung angesehen werden kann, ist die Lösung in Bezug auf Nutzerfreundlichkeit noch nicht optimal. So wurden beispielsweise die bestehenden Formulare einfach nur digitalisiert. Diesen Bedarf hat die Privatwirtschaft erkannt und Steuersoftware entwickelt, die den Benutzer stärker an die Hand nimmt und ihn Schritt für Schritt durch den Prozess führt. Der Staat unterstützt die Entwickler, indem er die Clientsoftware und Schnittstellenspezifikationen zur Verfügung stellt.

(1) ELSTER (2019): Presse. <https://www.elster.de/eportal/infoseite/presse> (online abgerufen am 01.02.2019).

Gemeinsame Ziele, koordinierte Umsetzung



Gemeinsames Verständnis für Digitalisierung schaffen:

Hier könnten bspw. bundesweite Zielvereinbarungen zwischen Bund, Ländern und kommunaler Ebene, in der die Entwicklung, Übernahme und Finanzierung inklusive der Implementierung von IT-Lösungen für digitale Verwaltungsleistungen festgeschrieben werden, formuliert werden. Ein Beispiel ist der Mitte Februar 2019 beschlossene E-Government-Pakt in Baden-Württemberg. Mithilfe der darin vereinbarten Kooperation zwischen dem Land, den Kommunen und Landkreisen werden diese bei der Verwaltungsdigitalisierung unterstützt und die Leistungen zentral auf dem Portal „service-bw“ gebündelt.



Zusammenschluss für IT-Vorhaben auf kommunaler Ebene in Zweckverbänden:

Dies könnte insbesondere kleineren und ärmeren Kommunen dabei helfen, größere Digitalisierungsvorhaben zu stemmen. Ein Beispiel ist der Zweckverband Elektronische Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern (eGo MV), der u. a. Fachverfahren entwickelt, die landesweit eingesetzt werden.



Gemeinsame Entwicklung digitaler Verwaltungsleistungen in Digitallaboren:

Das BMI geht das mit seinen rund 30 Digitalisierungslaboren (Digital[e] Labs)²² an, in denen gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern aus Bund, Ländern und Kommunen und unter Einbeziehung weiterer Stakeholder Lösungen zur Umsetzung der im Rahmen des Onlinezugangsgesetzes identifizierten Verwaltungsleistungen entwickelt werden. Die ersten Ergebnisse sind vielversprechend.



Dorothea Störr-Ritter, Landrätin und Mitglied des Nationalen Normenkontrollrats

Jeder versteht etwas anderes unter Digitalisierung. Wir brauchen ein gemeinsames Verständnis der Digitalisierung und erst recht eine gemeinsame Agenda.

²² Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2018): Digitale Verwaltung: nutzerorientiert und modern.

„Digitalisierungsprojekte rechnen sich nicht!“

Lohnen sich die hohen Investitionskosten in die Verwaltungsdigitalisierung?

Die Verwaltungsdigitalisierung ist ein umfassendes und aufwendiges Vorhaben, das alle Ebenen betrifft und hohe Kosten nach sich zieht. Doch lohnt sich der finanzielle Aufwand? Für Verwaltungsentscheiderrinnen und -entscheider steht die Kostenfrage nach wie vor an zweiter Stelle der möglichen Hindernisse für digitale Modernisierungsvorhaben.²³ Das liegt u. a. daran, dass insbesondere die Kommunen bei der Finanzierung größtenteils auf sich allein gestellt sind. Zwar stellt der Bund für die Umsetzung des OZG knapp 500 Mio. Euro zur Verfügung und auch die Länder gewähren den Kommunen finanzielle Zuschüsse; beide gehen also bei der Entwicklung in Vorleistung. Sobald es aber an die Umsetzung geht und die Projekte auf kommunaler Ebene implementiert werden müssen, bleibt ein hoher Kostenanteil bei den Städten und Landkreisen.

Dass damit die Kommunen vor teilweise unüberwindbare Hürden gestellt werden, zeigt das Ergebnis eines Projektes des Bundesministerium des Innern und kommunaler Spitzenverbände: Um die Verwaltungsdigitalisierung voranzutreiben und die Rahmenbedingungen auf ihre Praxistauglichkeit zu testen, haben acht Modellkommunen über einen längeren Zeitraum hinweg verschiedene Digitalisierungsprojekte entwickelt. Die Hälfte gab abschließend an, dass sie die anfallenden Entwicklungskosten für Online-Leistungen vor große Probleme gestellt hätten und sie diese nicht allein tragen könnten. Insbesondere die Investitionen in die benötigte Hard- und Software sowie die laufenden Kosten überstiegen – zumindest auf kurzfristige Sicht – die Personal- und Sachkosteneinsparungen. Ergo würden sich die Digitalisierungsprojekte auf kommunaler Ebene zunächst nicht rechnen.²⁴

Langfristig betrachtet zeichnet sich jedoch die Wirtschaftlichkeit durchaus ab: Der Nationale Normenkontrollrat rechnete bereits 2015 die beträchtlichen Einsparpotenziale bei Fachverfahren durch die Digitalisierung interner Prozesse vor: Im Fall der hierbei untersuchten Verfahren können diese bei entsprechender Optimierung auf der Nutzerseite bei bis zu 58 Prozent, auf der



„Derzeit müssen und können wir in Digitalisierungsprojekte investieren – das ist ein gute Ausgangslage.“

Ernst Bürger, Unterabteilungsleiter DG II „Verwaltungsdigitalisierung, Verwaltungsorganisation, Geschäftsstelle IT-Planungsrat“ im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

Verwaltungsseite sogar bei bis zu 76 Prozent liegen.²⁵ Es wird deutlich, dass in den Verwaltungsaufgaben großes Vereinfachungspotenzial steckt: Durch digitale Verfahren kann das Personal entlastet werden und sich somit auf nicht-automatisierte Aufgaben konzentrieren. Auf lange Sicht können bestimmte Verfahren sogar komplett automatisierbare und durch Instrumente der Künstlichen Intelligenz ersetzt werden. Die Bürokratiekosten werden somit erheblich gesenkt. Zudem sollten im Zuge der Verwaltungsdigitalisierung auch die analogen Prozesse überdacht und schließlich – wenn möglich – verschlankt werden. Hierdurch können weiterer Arbeitsaufwand reduziert und Kosten eingespart werden.

Wichtig ist allerdings, dass die internen Verwaltungsprozesse komplett digital ablaufen und hybride Formen vermieden werden. Eine doppelte Aktenführung – online mithilfe der E-Akte sowie analog mithilfe ausgedruckter Handakten – verdoppelt im schlimmsten Fall den Arbeitsaufwand und frisst die Digitalisierungsrendite. Nichtsdestotrotz muss dem Bürger und der Bürgerin weiterhin neben dem digitalen auch der analoge Verwaltungsweg angeboten werden. Wenn die internen Prozesse vollständig digital abgewickelt werden, sind die Effizienzgewinne unabhängig davon, welchen Weg die Nutzerin oder der Nutzer wählt.

Die Effizienzgewinne können dazu beitragen, die Folgen des sich abzeichnenden Fachkräftemangels und

²³ F.A.Z.-Institut / Sopra Steria Consulting (2018): Branchenkompass Public Services 2018, S. 5.

²⁴ Bundesministerium des Innern (2016): Projektbericht E-Government-Modellkommunen, S. 23 sowie S. 44.

²⁵ Nationaler Normenkontrollrat (2015): E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg, S. 21.



Die Verwaltungsdigitalisierung lohnt sich nicht nur dadurch, dass Leistungen danach online angeboten werden. Sie birgt auch die Chance, analoge Prozesse zu überdenken und zu verschlanken. Das führt langfristig zu einer Arbeitserleichterung und letztendlich zu Kosteneinsparungen.

Ina-Maria Ulbrich, Staatssekretärin im Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern

der ungünstigen Altersstruktur in vielen Verwaltungen abzumildern. Wir gehen davon aus, dass es die Verwaltung bei einem nach wie vor steigenden Aufgabenbestand in Zukunft zunehmend schwerer haben wird, überhaupt noch ausreichend qualifiziertes Personal zu finden und zu binden.

Die flächendeckende Umsetzung von Digitalisierungsprojekten ist zeit- sowie kostenintensiv. Sicherlich sind hierfür zunächst hohe Investitionen nötig, die anschließend auch Umstellungskosten nach sich ziehen. Auf der politischen Ebene muss ein Bewusstsein dafür geschaffen werden, dass man gute Lösungen nicht für wenig Geld bekommt. Allerdings liegt in der Digitalisierung von Prozessen ein hohes Einsparpotenzial. Wirtschaftlich betrachtet lohnt sich die Verwaltungsdigitalisierung auf lange Sicht in jedem Fall!

Digitalisierung als lohnende Investition begreifen!



Zielvereinbarungen treffen:

Um die Kostenfrage im Voraus zu klären, sollten bei der Verwaltungsdigitalisierung Zielvereinbarungen zwischen allen Beteiligten getroffen werden. Neben der Festlegung von Zwischenzielen muss hierbei auch die Finanzierung vorab geregelt werden. Auf diese Weise wird verhindert, dass einzelne Akteure die Umsetzungskosten letztendlich allein tragen müssen. Im besten Fall sollten diese Vereinbarungen bundesweit getroffen werden. Ein guter Schritt wäre bereits, landesweit Übereinkünfte zu schließen.



Kooperationen eingehen:

Da die Umsetzungskosten für Kommunen oft kaum zu tragen sind, bieten sich Kooperationen mit relevanten Partnern an, um den finanziellen Aufwand zu reduzieren. So schloss bspw. der Ortenaukreis in Baden-Württemberg im Zuge des Projektes

„Online-Antrag Führerschein“ einen Kooperationsvertrag mit dem Land. Dieses will einen Großteil der Entwicklungskosten übernehmen, da der auf kommunaler Ebene geplante Service anschließend als Standardlösung in das Landesportal übernommen werden soll.²⁶



Konsolidierung und Standardisierung vorantreiben:

Durch die Konsolidierung von IT-Leistungen können insbesondere in den Behörden auf Bundes- und Landesebene Kosten gespart werden.²⁷ Deshalb plant der Bund, den IT-Betrieb in wenigen Rechenzentren zu bündeln. So gibt es zum Beispiel für die IT-Konsolidierung auf der Länderebene eine Lösung mithilfe von Dataport: In zwei Rechenzentren werden rund 600 Verwaltungsleistungen von Landes- und Kommunalverwaltungen verschiedener Bundesländer gebündelt.



BEST PRACTICE

e-Estonia

In den 90er-Jahren hat Estland die Chance ergriffen, seine Verwaltung neu aufzubauen. Auf der sogenannten „grünen Wiese“ entwickelte es Schritt für Schritt ein umfassendes E-Government. Heute kommt man auf der Suche nach Vorbildern in Sachen Verwaltungsdigitalisierung um das baltische Land nicht herum. Der kosten- und zeitintensive Weg dorthin zahlt sich nun aus:

Bereits im Jahr 2002 erhielt in Estland jede Bürgerin und jeder Bürger eine digitale Signatur. Durch deren Einsatz verzeichnete es 2017 Ersparnisse von ca. zwei Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Auch die Einführung eines Datenaustausch-Systems zwischen den Behörden lohnt sich: Jährlich werden dadurch geschätzt 840 Jahre Arbeitszeit eingespart. Zwar ist Deutschland nur bedingt mit Estland zu vergleichen. Die Voraussetzungen, unter denen die digitale Verwaltung dort aufgebaut wurde, unterscheiden sich stark von den hierzulande herrschenden Rahmenbedingungen. Dass sich Investitionen in digitale Fortschritte auszahlen, kann man allerdings durchaus von unserem baltischen Nachbarn lernen.

enter e-estonia (2018): e-estonia guide.

26 Bundesministerium des Innern (2016): Projektbericht E-Government-Modellkommunen, S. 38.
27 FA.Z.-Institut / Sopra Steria Consulting (2018): Branchenkompass Public Services 2018, S. 8.

Welche Kompetenzen braucht die digitale Verwaltung?

Die Digitalisierung trifft auf eine Verwaltung im Umbruch. Viele Verwaltungen in Deutschland haben in den letzten Jahren umfangreich Stellen abgebaut und nicht nachbesetzt. In der Folge werden in den nächsten Jahren viele Beschäftigte aus Altersgründen aus dem Öffentlichen Dienst ausscheiden. Vor diesem Hintergrund wird auf breiter Front ein Mangel an digitalen Kompetenzen beklagt: Es fehle an IT-Fachleuten und versierten Projektmanagern für die Umsetzung und nicht zuletzt allgemein an digital affinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Diese Klagen sind auf den ersten Blick nicht unberechtigt. Für den öffentlichen Sektor geht eine Prognose von einer Fachkräftelücke von 816.000 Stellen im Jahr 2030 aus.²⁸ Zwar werden wieder verstärkt Stellen geschaffen, allerdings fällt es der öffentlichen Verwaltung zunehmend schwer, ihren gestiegenen Personalbedarf zu decken.



Der öffentliche Sektor hat Probleme bei der Personalgewinnung. Die Verwaltung kann den benötigten Fachkräften nur wenig Anreize bieten. Wirtschaftsinformatiker arbeiten u. a. aus finanziellen Gründen lieber in der Privatwirtschaft. Verwaltungsinformatiker werden aktuell weit unterhalb des erforderlichen Bedarfs ausgebildet.

Prof. Dr. Jörn von Lucke, Inhaber des Lehrstuhls für Verwaltungs- und Wirtschaftsinformatik
– The Open Government Institute (TOGI) – an der Zeppelin Universität Friedrichshafen

Wie kann die Verwaltung die Kompetenzhürde überspringen? Für die Personalpolitik der öffentlichen Verwaltung ist die Digitalisierung Chance und Herausforderung zugleich. Einerseits sorgen automatisierte Prozesse und digitale Plattformen dafür, dass viele Leistungen trotz Personalmangels überhaupt noch angeboten werden können. Die Digitalisierung unterstützt die Behörden dabei auch künftig, ihre umfassenden Aufgaben gewährleisten zu können. Andererseits führt die digitale Transformation von Verwaltungsaufgaben zu einer gestiegenen Komplexität, die spezifische Kompetenzen verlangt.

Dabei sind es weniger die „harten“ IT-Kompetenzen,

die den Engpass ausmachen. Hier gehen viele Verwaltungen bereits den Weg, das Hosting ihrer IT-Infrastruktur an Zweckverbände oder Dienstleister auszulagern. Vielmehr sind es die „weichen“ personalen und methodischen Kompetenzen im Bereich von Führung und Projektmanagement, aber auch im Bereich von Kommunikation und Selbstorganisation, die zum Erfolgsfaktor in der digitalen Transformation werden.²⁹

Komplexe Aufgaben bedingen, dass ein Verwaltungsvorgang zukünftig nicht mehr von einzelnen Beschäftigten allein verantwortet wird, sondern in Kooperation, teilweise über Ebenen und Organisationsgrenzen hinweg, bearbeitet wird. Projektarbeit in interdisziplinären Teams, agile Organisationsformen und Kooperationen mit externen Experten und Bürgern prägen zunehmend die Arbeit in der digitalen Behörde. Verwaltungsmitarbeitende müssen noch stärker als bisher in der Lage sein, sich analytisch in neue Themen hineinzudenken

und lösungsorientiert neue Zugänge zu finden. Entscheidend ist auch eine Offenheit, mit Unsicherheiten umzugehen und sich aktiv auf Veränderungen einzulassen. Die Fähigkeit zur Selbstorganisation, um Aufgaben zu priorisieren und selbstständig bearbeiten zu können, wird zur Basiskompetenz.

Die erfolgreiche Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben in der öffentlichen Verwaltung erfordert vor allem auch eine hohe Projektmanagementkompetenz. Neben technischen Kenntnissen werden deshalb

kommunikative und integrative Fähigkeiten immer wichtiger, um verwaltungsinterne und -übergreifende Teams erfolgreich zu führen.

In dem Maße, in dem digital versierte, selbstständige Beschäftigte Verantwortung übernehmen, verändern sich auch die Anforderungen an die Führungskräfte. Die Führungskraft als Fachexperte tritt in den Hintergrund, vielmehr geht es darum, die Arbeitsorganisation und das Arbeitsumfeld so zu gestalten, dass die Teams ihre Potenziale bestmöglich entfalten können. Orientierung („Digital Leadership“), Motivation und Teamentwicklung werden zu den zentralen Führungsaufgaben.³⁰

An dieser Stelle wird der personelle Umbruch der

²⁸ PWC (2018): Fachkräftemangel im Öffentlichen Dienst. Prognose und Handlungsstrategien bis 2030.

²⁹ Prognos AG (2018): Trendreport Digitaler Staat - Auf dem Weg zur digitalen Organisation. Neue Arbeits- und Steuerungsformen für die öffentliche Verwaltung 2030.

³⁰ Petry (2016): Digital Leadership: Erfolgreiches Führen in der Digital Economy.



Dr. Walter Wallmann, Präsident des Hessischen Rechnungshofs

„Ich sehe eine Lücke zwischen der Planung und der Umsetzung von Projekten. Sowohl in der zeitlichen als auch in der finanziellen Dimension klaffen diese beiden oft weit auseinander. Häufig wird sich nicht die Zeit genommen, die Vorhaben bei Projektbeginn konsequent zu planen und zu kalkulieren.“

Verwaltung zur Chance: Das Erfordernis, auf breiter Front nachzubestücken, bietet die Möglichkeit, einen Kulturwandel einzuleiten und digital affinen Nachwuchs und neue Kompetenzen und Qualifikationen in die Verwaltungen zu holen. Dafür muss die Verwaltung aber in ein strategisches Personalmanagement investieren. An erster Stelle steht die Verbesserung der Arbeitgeberattraktivität und eine Professionalisierung des Recruitings. Viele Verwaltungen müssen nach Jahren des Stellenabbaus neu lernen, aktiv um Personal zu werben. Dabei sind die Ausgangsbedingungen besser als gedacht: Der Öffentliche Dienst als Arbeitgeber steht auch bei jungem, gut qualifiziertem Nachwuchs hoch im Kurs. Zugleich kann die Arbeitgeberattraktivität in vielen Feldern aktiv gestaltet werden.

Die zweite Stellschraube liegt in der Personalentwicklung. Über eine gezielte Fort- und Weiterbildung sollten sowohl in der Breite die Kompetenzen für die Arbeit in der digitalen Verwaltung vermittelt als auch gezielt potenzieller Führungsnachwuchs aufgebaut werden.

Das dritte Handlungsfeld bildet die Ausbildung: Bis auf wenige Ausnahmen fehlen derzeit geeignete Studiengänge, die sowohl auf eine Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung vorbereiten als auch digitale Kompetenzen vermitteln. Nach wie vor dominiert in der Verwaltungsausbildung die Vermittlung von rechtlichen Inhalten.

Verwaltung für digitale Kompetenzen öffnen



Brauchen wir noch Laufbahnen?

Das bestehende Laufbahnprinzip schottet den Öffentlichen Dienst gegenüber Externen ab. Quereinsteiger können dabei helfen, die fehlenden Kompetenzen der öffentlichen Verwaltung komplementär zu ergänzen.



Weiterbildung und Vermittlung von digitalen Kompetenzen:

Führungskräfte und Beschäftigte sollten regelmäßig und verpflichtend in digitalen Basiskom-

petenzen, „Digital Leadership“ und Projektmanagementkompetenzen geschult werden. Baden-Württemberg hat dazu die Digitalakademie gegründet.



Die Rolle der Projektleitung fest verankern:

Vielfach wird die Rolle der Projektleitung on top zu den Kernaufgaben übernommen. Der Projekterfolg wird erhöht, wenn eigene Stellen für die Projektleitung geschaffen und mit qualifizierten Projektmanagern besetzt werden.



Die Arbeitgeberattraktivität stärken:

Der Arbeitgeber Verwaltung hat viel zu bieten, aber er verkauft sich unter Wert. Dadurch gehen viele Talente verloren. Erste Schritte umfassen bspw. die Professionalisierung des Recruitings und der gezielte Aufbau einer Arbeitgebermarke.



BEST PRACTICE

Digitalakademie@bw

Das Landesministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg initiierte 2017 die Digitalakademie@bw. Ziel ist es, gemeinsam mit den Partnern Fraunhofer IAO, Gemeindetag und Führungsakademie Baden-Württemberg die digitale Transformation auf kommunaler Ebene zu unterstützen. Die Akademie bietet Angebote in den Feldern Qualifizierung, Innovation, kultureller Wandel und Wertetransfer:

- Das Programm „Digital Leadership BW“ schult Führungskräfte für ihre Rolle als Gestalter und Promotoren der digitalen Transformation, während Verwaltungsmitarbeitende zu kommunalen „Digitallotsen“ ausgebildet werden. Sie erwerben im Zuge dessen relevante Qualifikationen, um in Digitalisierungsprojekten Impulse setzen zu können, und als Digitalisierungs-Vermittler für ihre Kolleginnen und Kollegen zu agieren. Die Partner der Akademie vernetzen hierfür ihre Bildungs- und Qualifizierungsangebote und erarbeiten – falls erforderlich – weitere Angebote.
- Das „Fachzentrum Digitale Prozesse“ unterstützt Verwaltungen bei der Entwicklung einheitlicher Standards für Verwaltungsleistungen und berät die kommunale Ebene bei der Prozessumsetzung.
- Mit dem Kommunalen InnovationsCenter werden Experimentier- und Erfahrungsräume geschaffen. Ein stetiger Wissenstransfer zwischen Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft soll Innovationen antreiben und deren Umsetzung fördern.

Digitalakademie@bw (2019): <https://digitalakademie-bw.de/> (online abgerufen am 01.02.2019).

„Wir würden ja gerne!“

Ist unser Recht „digital ready“?

„Erfordernis der Schriftform“ lautet der knappe Hinweis, der viele gute Digitalisierungsideen im Ansatz ausbremst. Unsere Rechtsvorschriften stammen aus einer Zeit, in der das unterschriebene Schriftstück die Norm darstellte. Im digitalen Zeitalter findet die Kommunikation jedoch überwiegend elektronisch, meist via E-Mail statt. Doch gerade die hohe Zahl an Schriftformerfordernissen in den Fachgesetzen verhindert bislang eine einfache Form der elektronischen Kommunikation mit den Behörden und erschwert die digitale Transformation von Verwaltungsvorgängen. Daraus ergeben sich die Optionen, die Schriftform entweder elektronisch zu ersetzen oder aber auf das Schriftformerfordernis gänzlich zu verzichten. Derzeit kann die Schriftform elektronisch nur mit einer qualifizierten digitalen Signatur, mit der eID-Funktion des Personalausweises bzw. Aufenthaltstitels oder mit einer absenderbestätigten De-Mail ersetzt werden. Allerdings beißt sich an dieser Stelle die Katze sprichwörtlich in den Schwanz, denn wenn digitale Angebote wie die eID von der Bevölkerung nicht angenommen und genutzt werden, dann lässt sich damit auch nicht die Schriftform ersetzen.

Mit dem E-Government-Gesetz des Bundes 2013 wurde die Ministerialverwaltung beauftragt, innerhalb von drei Jahren alle Verwaltungsnormen des Bundes dahingehend zu prüfen, ob die Schriftform verzichtbar und das persönliche Erscheinen durch die eID ersetzbar ist. Der Ende 2017 vorgelegte Normenscreening-Abschlussbericht ergab, dass lediglich 20 Prozent der 2.872 Schriftformerfordernisse verzichtbar und das persönliche Erscheinen in zwei von 112 Vorschriften durch die eID ersetzbar sind.³¹ Auch wenn damit ein Anfang gemacht ist, zeigt es doch, wie mühsam und schwerfällig der Abbau bestehender Hürden sein kann. Aber wie wäre es, den Spieß einfach umzudrehen? So fordert der Nationale Normenkontrollrat, die Schriftformerfordernis pauschal abzuschaffen und lediglich in gut begründeten Ausnahmefällen zuzulassen.³²

Wie kann zukünftig sichergestellt werden, dass Ge-



„
Prof. Dr. Dirk Heckmann, Professor für
Öffentliches Recht, Sicherheitsrecht und
Internetrecht an der Universität Passau

Die Ausrede: ‚Wir würden ja gerne digitalisieren, aber wir können wegen der Rechtslage nicht!‘ war vor 15 Jahren vielleicht noch gerechtfertigt – heute lasse ich das nicht mehr gelten.

setze gleich von Anfang an mit einem digitalen Vollzug kompatibel sind? Wer das erreichen will, sollte bei der Rechtssetzung anfangen. In Deutschland werden Gesetzesvorschläge bereits als komplette juristische Textentwürfe in den Gesetzgebungsprozess eingebracht und dort beraten. Lange bevor die Parlamente über die Gesetzesvorlagen abstimmen, führen die im weiteren Prozess ausgehandelte Änderungen und Kompromisse zu einem ausufernden Text in „Juristendeutsch“. Doch wieso wird die Rechtssetzung der eigentlichen inhaltlichen Konzeptentwicklung vorangestellt? Sollten nicht zuerst Zusammenhänge visualisiert, Auswirkungen auf den digitalen Verwaltungsprozess modelliert und Folgekosten abgeschätzt werden, bevor die eigentliche juristische Arbeit am Gesetzestext beginnt? Kurzum, sollte nicht zuerst definiert werden, was inhaltlich erreicht werden soll? Der Normenkontrollrat stellt deshalb die Frage, warum in Deutschland nicht, wie bereits in manchen europäischen Ländern oder der Europäischen Kommission, zunächst die Konzeption und dann die Rechtssetzung steht?³³

So bezieht die EU-Kommission in einem transparenten Prozess Interessenträger wie Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen, öffentliche Verwaltungen und Wissenschaftskreise frühzeitig ein und bewertet die erwarteten und tatsächlichen Auswirkungen der Maßnahmen, bevor die eigentliche juristische Arbeit am Text beginnt.³⁴

³¹ IT-Planungsrat (2018): Bericht zum IT-Planungsrat. 208. Sitzung der Innenministerkonferenz (IMK) vom 6. bis 8. Juni 2018 in Quedlinburg.

³² Nationaler Normenkontrollrat (2018): Monitor Digitale Verwaltung.

³³ Nationaler Normenkontrollrat (k. A.): Rechtssetzung neu denken: erst der Inhalt, dann der Paragraph. <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/service/newsletter-abonnieren/rechtssetzung-neu-denken-erst-der-inhalt-dann-der-paragraph-1124438> (online abgerufen am 12.02.2019).

³⁴ Europäische Kommission (2019): Bessere Rechtssetzung: warum und wie? https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_de (online abgerufen am 12.02.2019).



„Im Gesetzgebungsprozess werden zwar immer Juristen benötigt, um auszuschließen, dass nichts schiefgeht. Trotzdem müsste man hier progressiver vorgehen und erst die Prozesse aufnehmen und dann die Gesetze machen. Vor der Verabschiedung sollte geprüft werden, ob das Gesetz ‚digital ready‘ ist.“

Walter Palmethofer, Internetaktivist, Open Knowledge Foundation Deutschland e.V.

Digitalen Vollzug bei der Rechtsetzung mitdenken



Normenscreening bereits vor der Verabschiedung von Gesetzesvorlagen:

Zukünftig sollte beispielsweise begründet werden, warum eine Schriftformerfordernis unabdingbar ist und nicht umgekehrt (NKR-Vorschlag).



Anlaufstelle bei digitalen Hürden in Gesetzen:

Werden in der Verwaltungspraxis grundlegende gesetzliche Voraussetzungen als Hemmschuh für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen identifiziert, sollten diese über ein institutionalisiertes Meldesystem direkt an den Gesetzgeber gerichtet werden. Am besten werden gleichzeitig Vorschläge zur Gesetzesänderung mitgeliefert.



Entwicklung von Gesetzesvorhaben in sogenannten „Legisten Labs“:

In interdisziplinären Teams (Juristinnen und Juristen, Bürgerinnen und Bürger, Verwaltungsmitarbeitende, Informatikerinnen und Informatiker) werden gemeinsam Gesetzestexte entwickelt. Das Team begleitet die Gesetzgebung von Beginn an im parlamentarischen Prozess und stellt sicher, dass das Gesetz digitalisierbar ist.



BEST PRACTICE

Digitisation-ready Legislation in Dänemark

Dänemark gilt als einer der europäischen Vorreiter in Sachen Digitalisierung. Auch im Bereich der „digitalreadiness“ lohnt ein Blick nach Skandinavien. Dort wird von Beginn an darauf geachtet, dass Gesetzesänderungen und neue Gesetze möglichst digitalisierbar sind.

Die dänische Regierung führte im Sommer 2018 die Verpflichtung ein, neue Gesetze auf deren „digitalreadiness“ zu überprüfen. Dafür wurden sieben Grundsätze festgelegt, mithilfe derer der Fokus bereits während der Gesetzentwicklung laufend auf die Digitalisierungstauglichkeit und die administrativen Konsequenzen gelenkt wird. Die Gesetzgebung muss dem-

nach folgende Kriterien erfüllen:

- einfache und eindeutige Gestaltung,
- Unterstützung der Online-Kommunikation,
- Ermöglichung von digitaler Fallbearbeitung,
- behördenübergreifende Beständigkeit,
- Gewährleistung der Datensicherheit,
- Nutzung der öffentlichen IT-Infrastruktur,
- Stärkung der Kontrollmöglichkeiten, um Betrugsfälle und Fehler zu vermeiden.

Durch dieses Vorgehen soll gleichzeitig die Komplexität der Gesetze reduziert und eine effiziente, digitale öffentliche Verwaltung ermöglicht

werden. Ein Beispiel für die erfolgreiche Anwendung der Digitisation-ready Legislation ist die Abschaffung der Unterschriftserfordernisse für Verwaltungsakte. Eine Abänderung des Administration Act of 2013 stellt nun die digitale Signatur der handschriftlichen gleich. Dieses Beispiel zeigt, wie administrative Hürden abgebaut werden können, um digitale Verwaltungswege zu ermöglichen.

Agency for Digitisation (2018): Digitisation-ready legislation: Principles. <https://en.digst.dk/policy-and-strategy/cutting-red-tape-in-denmark/digitisation-ready-legislation-principles/> (online abgerufen am 04.02.2019).

Agency for Digitisation (2018): Digitisation-ready legislation: Examples. <https://en.digst.dk/policy-and-strategy/cutting-red-tape-in-denmark/digitisation-ready-legislation-examples/> (online abgerufen am 04.02.2019).

Was braucht die Verwaltung, um innovativ zu sein?

Die Digitalisierung hat sämtliche Lebensbereiche erfasst und führt zu immer schnelleren und tiefgreifenderen „disruptiven“ Veränderungen in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Um ihren unternehmerischen Erfolg und damit ihr Überleben zu sichern, sind Unternehmen permanent zu Innovationen gezwungen. Die Geschichte der Innovation zeigt dabei, dass zwar einige bahnbrechende Neuerungen scheinbar zufällig entstanden sind, die meisten Unternehmen jedoch mit einem systematischen Innovationsmanagement arbeiten, das Ideen generieren und gleichzeitig die inhärente Unsicherheit des Innovationsprozesses reduzieren soll. Das gilt insbesondere für die Entwicklung inkrementeller Innovationen, die sich nach einer Prozesslogik organisieren lassen.



Die Sinnhaftigkeit der über Jahrzehnte entwickelten Verwaltungskultur ist heute nicht mehr zu erklären. Mit dem Wandel durch die Digitalisierung sollte auch ein Wandel der Arbeitskultur in den Verwaltungen einhergehen.

Dorothea Störr-Ritter, Mitglied des Nationalen Normenkontrollrats

Während im Privatsektor Innovation eine Notwendigkeit ist, um das wirtschaftliche Überleben zu sichern, ist dieser existenzielle Druck der öffentlichen Verwaltung fremd. Sie ist Monopolanbieter für staatliche Leistungen und muss keine existenziellen Risiken fürchten. Aus dieser Situation ergeben sich aber andere Rahmenbedingungen, die die Innovationsfreude und -fähigkeit einschränken. Zwar sind die hohe Regelgebundenheit des Verwaltungshandelns sowie die klaren hierarchischen Strukturen keine Behinderung für Innovationen per se, dennoch führt das Bemühen, möglichst rechtsicher zu agieren, zu einer geringen Fehlertoleranz und einer wenig ausgeprägten Risikobereitschaft. Diese Erwartungen werden auch von außen an die Verwaltung

herangetragen, Scheitern und Fehler sind nicht vorgesehen. Sie muss rechtmäßig handeln und unterliegt in ihrem behördlichen Handeln der gerichtlichen Kontrolle. Misserfolge bei der Umsetzung von Projekten werden in der Öffentlichkeit nicht toleriert, schnell entsteht durch Rechnungshöfe, Parlamente und kritische Berichterstattung hoher Druck auf Projektverantwortliche, die Bereitschaft, Risiken einzugehen, sinkt.

Bei aller Planung sind Innovationen jedoch immer mit Unsicherheit verbunden, es gibt keinen garantierten Erfolg! Das trifft noch mehr auf radikale Innovationen zu, die in ihrer Entwicklung einer iterativen Logik folgen und eine hohe Flexibilität erfordern, weshalb sich hierarchische Strukturen mit ihnen besonders schwer tun. Die iterative Logik findet sich beispielsweise

beim Design Thinking wieder, wo klar definierte Ziele innerhalb fester Zeitintervalle angestrebt werden. Aufbauend auf den so gewonnenen vorläufigen Ergebnissen werden in weiteren Iterationsschleifen die nächsten Schritte geplant und Ziele definiert. Die Mitarbeitenden müssen deshalb auch gewohnt sein, stärker zielorientiert als prozessorientiert zu arbeiten. Neben der IT-Branche setzen vor allem Start-ups auf agile Innovations- und Steuerungsverfahren. Diese Methoden haben Hochkonjunktur, da gerade sie disruptive Innovationen hervorbringen können.

Mit der Aufgabe, sich umfassend zu digitalisieren, wird auch von der Verwaltung erwartet, bewährte Prozesse und Abläufe zu hinterfragen, Risiken einzugehen und sich teilweise neu zu erfinden. Hiermit tut sich Verwaltung nach wie vor schwer. Eine Mehrheit von Führungskräften in der Ministerialverwaltung, die im Rahmen einer wissenschaftlichen Studie³⁵ befragt wurden, identifizierte die „Starrheit und fehlende Flexibilität“ als zentrale Schwäche der Verwaltung. Die Entwicklung von Innovationen braucht hingegen ein Umfeld, in dem experimentiert werden kann und Fehler passieren dürfen. Innovationen bedürfen nicht nur Rahmenbedingungen, in denen freier agiert werden kann, es

35 Hammerschmid, Gerhard / Proeller, Isabella / Reichard, Christoph / Röber, Manfred / Geißler, René (2010): Verwaltungsführung heute. Ergebnisse einer Führungskräftebefragung in der deutschen Ministerialverwaltung.

braucht auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die ein freies Arbeiten bevorzugen. Im Gegensatz dazu bedarf es für den klassischen Verfahrensvollzug Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die auf die genaue Einhaltung der Vorschriften pochen und die Rechtmäßigkeit des Verfahrens gewährleisten. Ein möglicher Ausweg aus diesem Dilemma wird in der Managementliteratur unter dem Stichwort Ambidextrie (Beidhändigkeit) diskutiert, die sich sowohl auf den Führungsstil als auch auf die Organisation beziehen kann: Während mit der einen Hand das laufende Geschäft durch klare Vorgaben gewährleistet wird, werden mit der anderen Hand Motivationsfelder geschaffen, um Innovationen und Weiterentwicklung zu ermöglichen.

Auch die digitale Arbeitswelt kommt ohne Führung und Hierarchie nicht aus. Aber statt kleinteilig Details zu kontrollieren, sollte die Führungskraft im digitalen Zeitalter die übergeordneten Ziele und die Rahmenbedingungen vorgeben. Innovative Lösungen für komplexe Problemstellungen lassen sich besser in Teamarbeit entwickeln; vorausgesetzt die Teammitglieder verfügen über die notwendigen Kompetenzen und Freiräume. Die Führungskraft begleitet den Prozess moderierend, während die Detailsteuerung und -kontrolle durch die soziale Kontrolle im Team stattfindet. Mag formal noch

eine Hierarchie bestehen, löst sich jedoch die Kommunikation und Interaktion vom klassischen „Hierarchiedenken“. Natürlich lassen sich aber in einer Verwaltung nicht alle Aufgaben agil in selbststeuernden Teams bearbeiten. Vielmehr muss die Führungskraft in der Lage sein, beidhändig zu führen, das heißt situationsgerecht den passenden Führungsstil anzuwenden. Die Beidhändigkeit lässt sich aber auch mit hybriden Organisationsformen in der Organisationsstruktur abbilden. Auf der einen Seite stehen Organisationseinheiten, die effizient und fehlerfrei arbeiten, während auf der anderen Seite Einheiten geschaffen werden, die vernetzt und agil organisiert sind und Innovationen vorantreiben.

Damit am Ende Innovationen entstehen, müssen in einem Innovationssystem viele Faktoren ineinandergreifen. Ein zentraler Faktor ist dabei Führung, da diese Innovation als strategisches Ziel verankert, die notwendigen Strukturen dafür schafft und mit Ressourcen unterlegt. Im Kontext der Digitalisierung ist beispielsweise zu fragen, in welchen Feldern digitalisiert werden soll: Verwaltungsintern bei den Geschäftsprozessen oder an der Schnittstelle zu den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft? Von der Planungsrichtung her sind Innovationen grundsätzlich Top-down oder Bottom-up möglich. Beispielsweise lassen sich mittels der



BEST PRACTICE

Innovativ und quervernetzt als Stadtverwaltung

Die Stadtverwaltung Karlsruhe zeigt mit „IQ – Einführung einer innovativen Querstruktur in der Stadtverwaltung“, wie man Innovation und Verwaltung zusammenbringen kann. Die Verwaltungsarbeit ist dort von einer projektbezogenen Matrixstruktur geprägt: In sechs verschiedenen „Themenkorridoren“ – z.B. „Zukunft Innenstadt“ oder „Moderne Verwaltung“ – arbeiten Verwaltungsmitarbeitende fach- und hierarchieübergreifend an jeweils drei bis fünf Leitprojekten zusammen. Diese wurden vorab in einem offenen Diskussionsprozess entwickelt. Gleichzeitig informiert ein digitales IQ-Portal intern sowie extern über die Fortschritte und lädt

zur Teilnahme ein. Eine Stabstelle für Verwaltungs-Management-Entwicklung übernimmt die strategische und methodische Steuerung: Mit der Quervernetzung sollen die verwaltungsüblichen Silostrukturen aufgebrochen werden.

Um die IQ-Arbeitsweise – IQ steht dabei für innovativ und quer – erfolgreich einführen zu können, ist ein lernender Prozess nötig, bei dem auch auf die Unsicherheiten und Ängste der Mitarbeitenden eingegangen wird. Das Personal wird an agile Arbeitsmethoden wie Scrum oder Design Thinking herangeführt und nimmt laufend an Schulungen teil. Die Weiterentwicklung des Projekts erfolgt

im Zuge eines regelmäßigen Monitoring-Prozesses, währenddessen die Ergebnisse evaluiert und zur Diskussion freigegeben werden. Einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden zu agilen Coaches ausgebildet und sind in dieser Funktion verantwortlich für die Moderation und Begleitung des Arbeitsprozesses.

Im Ergebnis führt IQ zu einer Beschleunigung der internen Verwaltungsabläufe, die sich positiv auf die Zufriedenheit der Bürger und der Verwaltungsmitarbeiter auswirkt.

Appelmann, Björn (2018): Innovativ und quervernetzt als Stadtverwaltung. In: Innovative Verwaltung, Nr. 4, S. 32 f.

Prognos AG (2018): Trendreport Digitaler Staat – Auf dem Weg zur digitalen Organisation. Neue Arbeits- und Steuerungsformen für die öffentliche Verwaltung 2030.



Eine radikale Innovation ist ein Suchprozess, bei dem man ständig gegen die Wand läuft. Aber auch die Übernahme von Innovationen ist ein kritischer Punkt, bei dem viele Organisationen zu kämpfen haben. Offenheit gegenüber neuen Entwicklungen ist dabei unerlässlich.

Prof. Dr. Heinz-Theo Wagner, Professor für Management und Innovation an der GGS Heilbronn (German Graduate School of Management and Law gGmbH)

Bottom-up-Planung Ideen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter strukturiert aufgreifen. Dazu muss eine Umgebung geschaffen werden, die Innovationen anregt. Google gewährt beispielsweise seinen Angestellten „Innovation Time Off“, also Zeiträume während der regulären Arbeitszeit, die zur Generierung neuer Ideen genutzt werden können. Diese Freiräume sollten aber gezielt eingesetzt und von der Führungsebene mit einer klaren Zielrichtung unterlegt werden: Teams sollten für eine effiziente Zusammenarbeit zusammengestellt, übergeordnete Ziele vorgegeben und Leitplanken in Form von klaren Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit gesetzt werden. Beispielsweise können Beschäftigte strategisch zusammengebracht werden, indem sie sich auf Innovationsprojekte bewerben. Die Führungsebene sollte am Ende aber auch sicherstellen, dass die in der „Innovation Time Off“ entwickelten Ideen auch gehört werden und am besten sogar zur Anwendung kommen.

Top-down können hybride Organisationsstrukturen, in denen Hierarchie und Netzwerke nebeneinander funktionieren, geschaffen werden. Neben der hierarchischen Linienorganisation stehen separate Funktionseinheiten, in denen funktionsübergreifende Teams mit agilen Methoden Projekte erarbeiten. Beispiele sind sogenannte Labs, in denen ähnlich wie in Start-ups nach dem Motto „Diversität zusammenbringen und experimentieren“ agiert wird. Da die Teams idealerweise mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus verschiedenen Fachbereichen besetzt sind, tragen diese später die Innovation in die Kernorganisation.

Welche Innovationsfähigkeit kann in der Zukunft von der öffentlichen Verwaltung erwartet werden? Hier gilt es, realistisch zu bleiben: Weder wird die Verwaltung die Agilität eines Start-ups noch die Innovationsfreude eines Internetkonzerns erreichen. Und die gute Nachricht ist, sie braucht es auch nicht! Für zentrale Fragen der Verwaltungsdigitalisierung gibt es längst technische Lösungen. Die Herausforderungen liegen vielmehr auf

der Ebene der Prozessinnovationen und im Veränderungsmanagement. Eine Strategie der inkrementellen Fortentwicklung und des Kopierens und Anpassens bestehender Lösungen lässt sich wesentlich besser in bestehende (Verwaltungs-)Kulturen einpassen und verringert die Risiken, die Politik und Verwaltung eingehen müssen. Auch die Integration von Innovationen ist herausfordernd, denn diese verlangt von den Mitarbeitenden eine große Offenheit. Ein hoher Problemdruck kann helfen, um interne Blockaden zu durchbrechen, wenn etwas Vorhandenes ersetzt werden soll. Besser sollten aber die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von den Vorteilen der Neuerungen überzeugt werden, indem Anreize geschaffen und der Boden für Veränderung bereitet wird. Dies kann beispielsweise durch eine Neugestaltung des Arbeitsumfelds geschehen (u.a. ergonomische Arbeitsplätze, höhenverstellbare Schreibtische, Kreativ- und Kommunikationsräume), durch eine flexiblere Arbeitsorganisation, eine moderne technische Ausstattung und umfangreiche Angebote für mobiles Arbeiten. Wichtig dabei ist es, bestehende Ängste ernst zu nehmen, denn nur so lassen sich langfristig Widerstände auflösen. Im Zweifel bietet es sich, an im Sinne einer Beidhändigkeit neue Organisationseinheiten zu schaffen, in denen mit Innovationen experimentiert werden kann.

Innovationen – Raum geben – mit Beidhändigkeit und Realismus



Rahmenbedingungen für Innovationen schaffen:

Um die Ideen der Beschäftigten in den Innovationsprozess einzubeziehen, müssen die Voraussetzungen (Strategie, Planung, Ressourcen, Einsatz agiler Methoden) geschaffen werden. Ein Beispiel sind Innovationsprojekte, auf die sich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die offen und neugierig Veränderungen gegenüberstehen, bewerben können und dafür für eine begrenzte Zeit von ihrer Facharbeit befreit werden.



BEST PRACTICE

OZG-Digitalisierungslabore

Ein wichtiger Schritt in Richtung eines flächendeckenden Angebotes digitaler Verwaltungsleistungen wurde mit dem Onlinezugangsgesetz (OZG) im Sommer 2017 vollzogen. Bund, Länder und Kommunen werden damit verpflichtet, ihre bislang isolierten Online-Verwaltungsdienste in einem gemeinsamen Portalverbund zusammenzuführen und binnen fünf Jahren alle digitalisierbaren Dienstleistungen dort online anzubieten. Zwischenzeitlich wurden 575 Verwaltungsleistungen identifiziert, die nach 35 Lebens- und 17 Unternehmenslagen systematisiert sind und sich wiederum 14 Themenfeldern zuordnen lassen.

Für die Bearbeitung eines Themenfeldes ist federführend das fachlich zuständige Bundesressort gemeinsam mit mindestens einem Bundesland zuständig. Die Entwicklung der digitalen Leistungen erfolgt in sogenannten „Digitalisierungslaboren“, die das Bundesministerium des Innern bereitstellt. Mit agilen Methoden wie Scrum konzipieren dort interdisziplinär zusammengesetzte Fachexpertinnen und Fachexperten aus dem Verwaltungsbereich von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam mit Designerinnen und Designern, Technikerinnen und Technikern sowie Projektmanagerinnen und Projektmanagern digitale Lösungen. Auch die Nutzerperspektive der Bürgerinnen und Bürger wird von Beginn an in Form von Design-Thinking-Workshops in den Entwicklungsprozess einbezogen. Um Probleme zeitnah aufdecken und Verbesserungsvorschläge einbauen zu können, läuft der gesamte Prozess in kurzen zeitlichen Intervallen ab:

1. In der ersten Phase wird mithilfe von Nutzerinterviews der Ist-Status ermittelt: Wo liegen die Probleme



Foto: © McKinseyCompany 2019

- der aktuellen Prozesse? Welche Anforderungen stellen die Nutzenden an die zu entwickelnden digitalen Leistungen? Die Auswahl der Befragten erfolgt je nach Themenfeld – in den Innovationsprozess zum Thema „Wohngeld“ brachten beispielsweise Wohngeldempfängerinnen und Wohngeldempfänger ihre Erfahrungen und Wünsche ein.

2. Anschließend werden unterschiedliche Ansätze zur Umsetzung der Digitalisierungsleistung erarbeitet und gemeinsam ausgewertet. Hierbei fließen die jeweiligen Perspektiven der interdisziplinär besetzten Teams ein.

3. Die entwickelten Ideen werden direkt in Prototypen umgesetzt und anschließend erneut mithilfe von Nutzerinnen und Nutzern getestet.

Die Workshops finden nicht zwingend in den stationären Digitalisierungslaboren statt. Die Entwicklungsteams reisen des Öfteren in die

Kommunen, um die Nutzenden vor Ort einzubeziehen.

Aktuell befinden sich bereits einige Leistungen in der Entwicklungsphase. Vor der parlamentarischen Sommerpause 2018 startete das erste Pilotprojekt zum Thema „Wohngeld“ im Digitalisierungs-labor Berlin und konnte inzwischen bereits abgeschlossen werden. Neben den beteiligten Bundesländern Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Thüringen ergänzten Mitarbeitende der Wohngeld- und E-Government-Referate aufseiten der Bundesebene sowie die Stadt Erfurt und der Saale-Orla-Kreis die föderale Zusammenarbeit.

Im besten Fall werden die fertigen Lösungen schließlich bundesweit auf kommunaler Ebene umgesetzt.

Die Digitalisierungslabore dienen somit der gleichzeitigen Überwindung von drei der hier aufgezeigten Hürden: Die Nutzerorientierung steht im Fokus einer innovativen und ebenenübergreifenden Entwicklung.



Personen, die etwas umsetzen wollen, werden hierzulande von politischer Ebene dahingehend nicht unterstützt, dass gesagt wird: ‚Macht mal! Wir sind auch noch für Euch da, wenn es schiefgeht!‘ Dieser Freiraum wird in Deutschland nicht gewährt.

Walter Palmethofer, Open Knowledge Foundation Deutschland e.V.



Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von den Vorteilen der Neuerungen überzeugen:

Um das Beharrungsvermögen zu lockern, sollten die Vorteile der Veränderung von Beginn an klar erkennbar sein. Statt Problemdruck können Anreize wie eine moderne Büroausstattung dabei helfen, Widerstände der Mitarbeitenden zu lösen.



Neue Organisationsformen:

Mit der Schaffung von hybriden Organisationsstrukturen, in denen Hierarchie und projektbezogene Matrixstruktur nebeneinander funktionieren, kann sowohl die Erfüllung der Kernaufgaben gewährleistet als auch Innovationen Raum gegeben werden. Eingebettete Innovationsteams, die mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus verschiedenen Fachbereichen besetzt sind, tragen die Innovationen später in die Kernorganisation.



Neuausrichtung des Vergaberechts:

Staatliche Beschaffung greift zwangsläufig auf etablierte und wenig innovative Dienstleister und Produkte zurück. Um innovationorientierte Beschaffung beispielsweise von Start-ups zu ermöglichen, muss das Vergaberecht weiter flexibilisiert werden. Nur so können die Potenziale für die Entwicklung eines umfassenden und nutzerfreundlichen E-Governments gehoben und nebenbei Marktversagen korrigiert werden.



Digital Leadership stärken:

Die Führungskraft spielt eine zentrale Rolle bei der digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung. Um die Arbeitsorganisation und das Arbeitsumfeld so zu gestalten, dass Innovationen möglich sind und Teams ihre Potenziale bestmöglich entfalten können, sollte sich das Führungsverständnis im Sinne einer Beidhändigkeit wandeln.

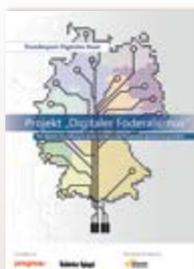
„Die Zukunft kann man am besten voraussagen, wenn man sie selbst gestaltet.“

(Alan Curtis Kay, Informatiker und IT-Pionier)

Die Trendreports liefern hierzu vielfältige Impulse.



Trendreport Digitaler Staat 2018
Auf dem Weg zur digitalen Organisation –
Neue Arbeits- und Steuerungsformen für
die öffentliche Verwaltung 2030



Trendreport Digitaler Staat 2017
Projekt „Digitaler Föderalismus“ – Die
digitale Verwaltung in Bund, Ländern und
Kommunen gemeinsam gestalten



Trendreport Effizienter Staat 2016
Smart Government – Regieren und
Verwalten in Deutschland im Jahr 2030

Weitere Informationen und Download www.digitaler-staat.org/trendreport

„Und es geht doch!“

Perspektiven für die digitale Verwaltung

Es ist etwas in Bewegung gekommen in der deutschen Verwaltungsdigitalisierung: vom OZG über die Digitalisierungslabore bis hin zu neuen Organisationsformen in der Verwaltung. Mussten wir in den letzten Jahren unseren Blick für Best-Practice-Beispiele immer noch in die internationale Ferne schweifen lassen, haben wir dieses Jahr eine Vielzahl von spannenden Beispielen im Land gefunden. Gerade wenn wir das Ziel im Blick behalten und bestehende Hürden kreativ und beharrlich angehen, kann sich auch die deutsche Verwaltung dem Wettbewerb mit der europäischen Digitalisierungselite stellen.

Das Ziel ist eine moderne, bürgerfreundliche Verwaltung, die den Erfordernissen der digitalen Gesellschaft gerecht wird. Auf lange Sicht lohnen sich Investitionen in IT-Projekte nicht nur, weil personelle Ressourcen eingespart werden können, sondern vor allem weil digitale Technologien viele Tätigkeiten nutzerfreundlicher machen – übrigens auch für die Verwaltungsmitarbeitenden. Bürgerwunsch, Effizienz und Personalknappheit – zur Digitalisierung gibt es keine Alternative.

Gleichzeitig haben die vielen Praxisbeispiele in diesem Report eindrucksvoll gezeigt, dass die diskutierten Hürden Herausforderungen, aber keine unüberwindbaren Hindernisse darstellen. Die zentrale Aufgabe ist ein

Kulturwandel: Die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung wird dann gelingen, wenn alle Beteiligten – Parlamente, Gremien und handelnde Personen – bereit sind, die gewohnten Pfade und Positionen zu verlassen und eine andere Perspektive einzunehmen. Von der mangelnden Nutzerperspektive bei digitalen Angeboten über die Regulierung durch Gesetzgebung und Datenschutz und die Klippen des föderalen Mehrebenensystems bis hin zu Rentabilitätsabwägungen bei der Finanzierung können die Hürden durch mutige und innovative Lösungen überwunden werden. Schlagworte wie „Ambidextrie“, „agiles Projektmanagement“, „Innovationsräume“ oder „Employer Branding“ dürfen keine Leerformeln bleiben, sondern müssen zu gelebten Instrumenten der Verwaltungsdigitalisierung werden. Dazu brauchte es den Mut der Führungsverantwortlichen genauso wie die Veränderungsbereitschaft der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Wir sind uns sicher: Hindernisse und Widerstände auf dem Weg zur digitalen Verwaltung sind alle überwindbar. Unsere sieben folgenden Empfehlungen geben dabei Orientierung.

>>>



Hans-Henning Lühr, Vorsitzender IT-Planungsrat

„Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) ist im Sinne eines kooperativen Managements als Gemeinschaftsaufgabe aller Beteiligten und nicht einfach nur als Elektronifizierung der klassischen Bürokratie zu begreifen.“

The background of the page features a stylized illustration of a grey road with white dashed lines, curving from the bottom left towards the top right. Four wooden hurdles, consisting of a horizontal beam supported by two vertical posts, are placed across the road at regular intervals, symbolizing obstacles or challenges. The overall aesthetic is clean and modern, with a light grey background and geometric patterns.

06

Digitalen Vollzug bei der Rechtssetzung

Die Digitalisierung wird bleiben und damit neue Möglichkeiten der Digitalisierung. Es wird Zeit, dass dies in der Rechtssetzung systematisch mitgedacht und inhaltlich erwünschte Regulierungsergebnis und ein möglichst einfaches

05

Verwaltung für digitale Kompetenzen öffnen

Die Digitalisierung braucht neue Kompetenzen in der Verwaltung. Nicht nur technische, sondern auch organisatorische, um die Transformation zu gestalten. Hier muss sich die Verwaltung weiter qualifizieren, für Quereinsteiger offener werden und die Arbeitgeberattraktivität erhöhen.

04

Digitalisierung als lohnende Investition begreifen

Digitalisierungsvorhaben sind eine lohnende Investition, wenn damit Prozesse grundsätzlich überdacht und verschlankt werden können und keine teuren Doppelstrukturen entstehen. Das heißt aber auch, dass Investitionsmittel da, wo sie besonders gebraucht werden, zur Verfügung stehen müssen, insbesondere auf kommunaler Ebene!

01 Umsetzung mitdenken

Umsetzung und des Vollzuges. wird. Im Mittelpunkt sollten das eher digitaler Vollzug stehen.

07

Innovationen Raum geben – mit Beidhändigkeit und Realismus

Auf dem Weg zur digitalen Organisation brauchen wir eine innovative Verwaltung. Dafür müssen sich im Sinne einer Beidhändigkeit Strukturen und Kulturen wandeln und Innovation als Führungsaufgabe verstanden werden. Zugleich sollten wir realistisch sein: Benötigt wird eine intelligente Verwaltung, die externe Innovationen geschickt nutzt und in die eigenen Abläufe und Strukturen integriert.

03

Gemeinsame Ziele, koordinierte Umsetzung

Eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen ist im deutschen Föderalismus unerlässlich, nur darf diese die Digitalisierung nicht ausbremsen. Um die Vision einer bürgerfreundlichen, digitalen Verwaltung umzusetzen, bedarf es gemeinsamer Ziele von Bund und Ländern und einer koordinierten Umsetzung. Dazu gehört insbesondere eine arbeitsteilige Umsetzung (einer für alle) und die Bereitschaft, auf eigene Lösungen gegebenenfalls zu verzichten.

02

Datenschutz ernst nehmen und nicht überhöhen

Der Datenschutz ist den Deutschen wichtig. Das muss bei der Digitalisierung der Verwaltung mitgedacht werden, um ihre Akzeptanz zu sichern. Der Datenschutz sollte Lösungen aber nicht bereits im Ansatz verhindern. Wir brauchen einen Paradigmenwechsel hin zu einem lösungsorientierten Umgang mit dem Thema Datenschutz: Wie können wir im gesetzlichen Rahmen Lösungen möglich machen? Wo müssen wir ggf. die gesetzlichen Grundlagen schaffen? Mit dem Konzept der Datensouveränität existiert bereits ein modernes Leitbild, das die Erfordernisse der Digitalisierung mit dem Schutz der persönlichen Daten verbindet.

01

Nutzerperspektive verankern

Digitale Lösungen sind nur dann erfolgreich und nützlich, wenn sie von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen auch im Alltag genutzt werden. Deshalb müssen die Nutzenden, ihre "Experience" und der Mehrwert der digitalen Lösungen für sie im Mittelpunkt jeder neuen Anwendung stehen. Zu den Nutzerinnen und Nutzern gehören dabei selbstverständlich auch die Beschäftigten der Verwaltung. Mit den Digitallaboren im Rahmen des OZG ist ein guter Anfang gemacht!

Unsere beteiligten Expertinnen und Experten

Ernst Bürger, Unterabteilungsleiter DG II „Verwaltungsdigitalisierung, Verwaltungsorganisation, Geschäftsstelle IT-Planungsrat“ im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

Prof. Dr. Dirk Heckmann, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Sicherheitsrecht und Internetrecht an der Universität Passau

Jörg Kremer, stellvertretender Leiter Aufbaustab FITKO

Prof. Dr. Jörn von Lucke, Inhaber des Lehrstuhls für Verwaltungs- und Wirtschaftsinformatik – The Open Government Institute (TOGI) – an der Zeppelin Universität Friedrichshafen

Hans-Henning Lühr, Vorsitz IT-Planungsrat 2019 und Staatsrat bei der Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen

Walter Palmethofer, Open Knowledge Foundation Deutschland e. V.

Jochen Partsch, Oberbürgermeister der Digitalstadt Darmstadt

Martin Schallbruch, stellvertretender Direktor des Digital Society Instituts der ESMT Berlin (European School of Management and Technology)

Dorothea Störr-Ritter, Landrätin & Mitglied des Nationalen Normenkontrollrats

Ina-Maria Ulbrich, Staatssekretärin im Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern

Dr. Walter Wallmann, Präsident des Hessischen Rechnungshofes

Prof. Dr. Jens Weiß, Professur für Verwaltungswissenschaften an der Hochschule Harz

Prof. Dr. Heinz-Theo Wagner, Professor für Management und Innovation an der GGS Heilbronn (German Graduate School of Management and Law gGmbH)

Das Autorenteam der Prognos AG



Marcel Hölterhoff
Bereichsleiter
Managementberatung



Jan Tiessen
Projektleitung Trendreport,
Senior-Projektleiter Managementberatung



Lorenz Löffler
Berater Managementberatung



Franziska Stader
Beraterin Managementberatung

Projektbegleitung Behörden Spiegel



Guido Gehrt
Leiter der Bonner Redaktion



Horst Westerfeld
ehem. Chief Information Officer (CIO)
des Landes Hessen