

Die Digitalisierung der öffentlichen Hand aus der Perspektive von Start-ups

Die Digitalisierung ist die derzeit wichtigste Herausforderung für Behörden, die damit einen enormen Transformationsprozess zu bewältigen haben. Deutschland hat hier im europäischen Vergleich großen Nachholbedarf. Wie steht es also um die aktuelle Situation? Was sollte die Digitalisierung konkret für das Verwaltungshandeln und die Interaktion mit den Bürgern bewirken? Und ist die reine Einführung digitaler Lösungen unter Beibehaltung der herkömmlichen Organisationsstruktur überhaupt sinnvoll? Wir haben dazu innovative Köpfe befragt: Gründer und Mitarbeiter von Start-ups, die digitale Lösungen speziell für den öffentlichen Sektor entwickelt haben.

Die Digitalisierung sei „von der Wucht her vergleichbar mit der Reformation“, äußerte im letzten Oktober der Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Dr. Gerd Landsberg¹. Ob die Digitalisierung Staat und Wirtschaft derart umpflügen wird wie der Thesenanschlag Luthers vor 500 Jahren, ist noch nicht sicher. Die Auswirkungen sind aber erheblich.

Durch die Datennutzung, etwa in sozialen Medien, wird das menschliche Leben in bisher ungekanntem Maße transparent und analysierbar. Daten, beispielsweise in Form persönlicher Bewegungs- und Verhaltensprofile, stellen einen modernen „Rohstoff“ der Wirtschaft dar. Dessen Nutzung erscheint Bürgerrechtlern als Bedrohung, kann der öffentlichen Verwaltung aber auch erhebliche Chancen eröffnen, etwa bei der Gestaltung des Nahverkehrs, der inneren Sicherheit und beim Umgang mit Katastrophenfällen. Innovative Kommunikationstechnologien ermöglichen zudem neue Wege im Dialog mit Bürgern oder bei der Erledigung von Behördengängen, die Vorgangsautomatisierung von Routinetätigkeiten eröffnet die Aussicht auf eine sprunghafte Produktivitätssteigerung.

Daten sind auch für die Verwaltung ein zunehmend wichtiger Rohstoff

Gleichzeitig könnten digitale Anwendungen aber auch eine Bedrohung für die „Geschäftsgrundlagen“ sein – nicht nur in privatwirtschaftlichen Unternehmen. Internetbasierte private Selbstorganisation und die Dienstleistungen großer Internetkonzerne können sogar Kernbereiche der öffentlichen Hand infrage stellen, etwa wenn eine privat organisierte Währung (zum Beispiel Bitcoin) das Geld der Notenbank oder eine nicht staatliche digitale Identitätsprüfung (beispielsweise durch Social-Media-Plattformen) den Gebrauch des Personalausweises verdrängt.

Als Reaktion auf die Chancen und Herausforderungen der Digitalisierung wird in der Wirtschaft vielfach eine „agile“ Organisations- und Führungsstruktur gefordert, die sich nicht zuletzt durch ein beschleunigtes Innovationsmanagement auf Basis von Kreativitätstechniken (wie etwa Design Thinking) auszeichnet. Entsprechend gilt „Public Sector Innovation“ in der wissenschaftlichen Literatur als neues Paradigma für die öffentliche Verwaltung. Als Vorbild gelten nicht selten junge, technologisch hoch innovative

¹ Handelsblatt 26.10.2017

Unternehmen, die Start-ups, die mit ihren dynamischen Strukturen und ihrer hohen Risikobereitschaft in vielerlei Hinsicht das Gegenstück zur öffentlichen Verwaltung darstellen.

Start-ups – in vielerlei Hinsicht das Gegenstück zur öffentlichen Verwaltung

Doch welche Vorstellungen und Visionen haben die Start-ups selbst in Bezug auf die digitale Verwaltung der Zukunft? Und wie bewerten sie die aktuelle Situation? Um das herauszufinden, wurden Start-ups von uns befragt, die bei unseren „myGovernment“-Veranstaltungen (siehe Textkasten auf Seite 11) beteiligt waren. Wir haben allen zehn Start-ups, die in den beiden letzten Jahren von der Jury nominiert wurden, schriftlich Fragen zur digitalen Zukunft der öffentlichen Verwaltung gestellt. Fünf davon haben sich beteiligt. Diese Start-ups zeichnen sich alle dadurch aus, dass sie als junge innovative Unternehmen aus der Gründerszene Lösungen für den öffentlichen Sektor entwickelt haben und mit diesem täglich in Kontakt treten. Sie tragen somit selbst zur Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung bei.

Die Vision: „Digital“ allein reicht nicht aus

Digitalisierung bedeutet für die befragten Start-ups zunächst, dass klassische Verwaltungsdienstleistungen bequem von zu Hause aus und online erledigt werden können. „Die kurzfristige Vision sollte sein, dass der Bürger nicht mehr „aufs Amt“ gehen muss“, erklärt Lars Lehmann vom Start-up-Unternehmen Stadt.Land.Netz. Dass es trotz der zahlreichen technischen Möglichkeiten heutzutage noch immer nicht möglich ist, sich online an- oder umzumelden, sei aus Sicht der Start-ups nur noch schwer zu vermitteln. „Warum muss man für das Anmelden eines Autos stundenlang in der Schlange stehen oder den Antrag auf Kindergeld postalisch einreichen? Das versteht heutzutage keiner mehr und jeder wünscht sich digitale Prozesse und Behörden-gänge“, erläutert Oliver Queck, Geschäftsführer von JobKraftwerk.

Automatisierte Entscheidungsfindung in Echtzeit statt Schlange stehen

Doch die Digitalisierung hört für die Befragten bei Online-Behördengängen nicht auf. „Das wirkliche Ziel muss sein, dass der Staat und dessen Verwaltung gänzlich in den Hintergrund treten“, bekräftigt Lars Lehmann. Wo möglich, sollten Verwaltungsakte auf Basis automatisierter Entscheidungsfindung in Echtzeit erfolgen. Und selbst bei Vorgängen mit Ermessensspielraum könnten, so Lehmann, Computersysteme ähnliche Sachverhalte miteinander vergleichen und bereits Entscheidungen vorbereiten².

Fast alle der befragten Start-ups gehen davon aus, dass die Verwaltung der Zukunft untereinander vernetzt ist. Vernetzung bedeutet, dass „Daten wirklich nur einmal erfasst werden und dann automatisch mit anderen Behörden geteilt werden³“, so Oliver Queck. „Daten müssen nicht mehr durch den Bürger „eingesammelt“ und abgegeben werden, sondern Ämter tauschen Daten viel direkter und im Hintergrund aus“, beschreibt Lars Lehmann seine Vision für die Verwaltung der Zukunft. Auch Carl von Halem, Geschäftsführer von CommneX, plädiert für mehr Vernetzung der Behörden untereinander: „Die Vision für die kommenden zehn Jahre sollte das Vernetzen von unterschiedlichen Verwaltungseinheiten und Bereichen sein, stets natürlich unter Beachtung der datenschutzrechtlichen Implikationen.“

Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung

Letztlich gehe es aber um noch viel mehr, denn die Digitalisierung ebne erst den Weg für weitreichendere Veränderungsprozesse. Und so wünschen sich die Start-ups vor allem eins: mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung. „E-Government und Bürgerbeteiligung: Nimmt man nun beide Themenfelder zusammen, kommt man unweigerlich zu einer großen Idee für das

² Zur Digitalisierung operativer Entscheidungen (automatisierte Entscheidungsfindung und -unterstützung) vergleiche PublicGovernance Herbst/Winter 2017, S. 8

³ Näheres zum „Once-Only-Prinzip“ in PublicGovernance Herbst/Winter 2017, S. 12–15

Die Start-ups präsentieren bei myGovernment ihre digitalen Lösungen für die öffentliche Verwaltung.



Carl von Halem, Mitgründer und Geschäftsführer von CommneX

CommneX ist eine digitale Ausschreibungs- und Vermittlungsplattform für Kommunalfinanzierungen und Finanzierungsprojekte von Kommunen und kommunalnahen Unternehmen. CommneX digitalisiert und standardisiert die Finanzierungsbeschaffung für die öffentliche Hand und dient als Schnittstelle zwischen der öffentlichen Finanzverwaltung und dem Finanzmarkt.



Anna-Maria Palzkill, Head of Marketing bei Polyas

Polyas ist ein IT-Unternehmen und hat eine Software für Online-Wahlen entwickelt. Nach Angaben von Polyas haben bereits mehr als 500 Unternehmen, Kirchen, Hochschulen und Kommunen mit Polyas gewählt.



Oliver Queck, Mitgründer und Geschäftsführer von JobKraftwerk

JobKraftwerk bietet eine regionale Online-Plattform, um die Arbeitsmarktintegration Ende-zu-Ende zu digitalisieren. Laut JobKraftwerk können so die Zusatzaufwände der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten optimiert, der Prozess beschleunigt und das Ergebnis zum Beispiel durch Job-Matching mit fallbasierten Hinweisen zu Beschäftigungsmöglichkeiten und Fördermaßnahmen nachhaltig verbessert werden.

Digitalisierung als Anlass, Strukturen zu hinterfragen

21. Jahrhundert: Mitbestimmung auf kommunaler Ebene“, beschreibt Anna-Maria Palzkill von Polyas ihre Idee für eine innovative Verwaltung. „Verwaltungen dürfen keine Black Box mehr sein, sondern müssen transparent und nachvollziehbar arbeiten“, fordert auch Lars Lehmann. Thomas Balbach, der sich mit dem Start-up CitizenLab bereits für mehr Partizipation engagiert, plädiert dafür, dass die öffentliche Verwaltung in Zukunft stärker zwischen Bürgerschaft und Politik vermitteln sollte: „Das erfordert bessere Kommunikation, einfachere Zugänge zu Entscheidungen und der Entscheidungsfindung sowie Impact-orientiertes Finanzmanagement“. Und auch für Oliver Queck sind im Zeitalter der Digitalisierung „transparente Entscheidungen der Verwaltung elementar“. Es gehe um eine „Mitgestaltung der Bürger, sodass Demokratie wirklich Demokratie ist“.

So sei der Prozess der Digitalisierung generell ein guter Anlass, um herkömmliche und bewährte Strukturen von Grund auf zu hinterfragen. Dabei fordern die Start-ups mehr Nutzerorientierung und mehr Innovationsgeist innerhalb der Verwaltung. „Innovativ zu sein, bedeutet heutzutage vor allem nutzerzentriert, flexibel und transparent zu denken“, sagt Carl von Halem. „Die Verwaltung setzt (bislang) den Input des Bürgers voraus, während der Nutzer es (mittlerweile) gewohnt ist, dass Dienstleister bereits vor ihm selbst wissen, was er benötigt – wie bei Amazon, Facebook und Co.“. Für Verwaltungsservices seien ein „intuitives Handling und eine nutzerzentrierte Herangehensweise inzwischen fundamentale Voraussetzungen.“ Dies erfordere, dass der Staat die digitalen Chancen bestmöglich ausschöpfe und den Bürger „so wenig wie möglich, aber so viel wie nötig“ beanspruche. Um diesen geforderten Strukturwandel zu realisieren, müsse es aber vor allem ein Umdenken innerhalb der Verwaltung geben. „Wir beobachten bei vielen Behörden, dass sie zwar stets ihre Aufgaben im Blick haben, aber aufgehört haben, diese zu überdenken“, stellt Lars Lehmann fest, „der innere Drang zu Innovation ist an mancher Stelle nicht sehr ausgeprägt“.

Die Wirklichkeit: Aufholbedarf besteht – aber nicht überall

Im diesjährigen EU-Digitalisierungsindex schafft es die Bundesrepublik im Bereich „digitale öffentliche Dienste“ nur noch auf Platz 21 – und ist damit im Vergleich zum letzten Jahr einen weiteren Platz nach hinten abgerutscht. Nur in sieben anderen EU-Ländern ist die Verfügbarkeit und Nutzung von eGovernment noch geringer ausge-



Thomas Balbach, Geschäftsentwickler für CitizenLab

CitizenLab ist eine digitale Bürgerbeteiligungsplattform, auf der sich Bürgerinnen und Bürger an kommunalpolitischen Entscheidungen beteiligen können. CitizenLab ist mit unterschiedlichen Werkzeugen ausgestattet, darunter strukturierte Diskussionen, automatische Datenauswertung und projektbasiertes Arbeiten. Die Plattform unterstützt mehrere Sprachen und verfügt über mehrere Schnittstellen mit anderen Kommunikationskanälen.



Marcus Dawidjan und Lars Lehmann, Gründer und Geschäftsführer von Stadt.Land.Netz

Stadt.Land.Netz hat es sich zur Aufgabe gemacht, Behörden bei der Modernisierung mit intelligenter Software zu unterstützen. Mit VIA hat Stadt.Land.Netz ein Planungstool auf den Markt gebracht, welches nach eigenen Angaben Verwaltungen dabei hilft, Schülerbeförderung effizienter und kostengünstiger zu planen. Die Kernziele sind dabei Digitalisierung, Vernetzung und Automatisierung.

prägt. Dass also Aufholbedarf bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung besteht, bestätigen grundsätzlich auch die von uns befragten Start-ups, dennoch äußern sie zum Teil differenziertere Ansichten.

Immerhin seien ja schon einige Kommunikationswege mit der öffentlichen Verwaltung online verfügbar, stellen manche junge Unternehmer fest. Als Beispiel könnte hier die Online-Terminvergabe oder eine digitale Antragsbearbeitung genannt werden. Trotzdem gebe es noch Luft nach oben.

Man dürfe außerdem nicht den Fehler machen, alle Verwaltungsebenen über einen Kamm zu scheren: „In Städten, Landkreisen und Gemeinden werden Entscheidungen bezüglich innovativer Ansätze und Digitalisierung sehr viel schneller getroffen und umgesetzt als auf der Länder- oder Bundesebene“, sagt zum Beispiel Oliver Queck, der mit seinem Start-up überwiegend in Landkreisen unterwegs ist.

In Kommunen werden innovative Entscheidungen schneller getroffen als bei Ländern und Bund

Und auch wenn die öffentliche Verwaltung selbst mit der Digitalisierung nur langsam vorankomme, so sei doch der digitale Fortschritt auch ihrem Wirken zu verdanken: „Der technologische Wandel selbst (wird) durch den öffentlichen Sektor massiv angekurbelt. Vieles von dem, was unseren digitalen Alltag ausmacht, lässt sich auf öffentlich finanzierte Forschungsprogramme zurückführen“, bemerkt Carl von Halem und weist darauf hin, dass Deutschland über eine exzellente Ausstattung von Forschungseinrichtungen verfüge.

Die Notwendigkeit für die deutsche Verwaltung, sich zu modernisieren und mit den gesellschaftlichen Entwicklungen und Anforderungen besser mitzuhalten, sehen jedoch alle befragten Unternehmen. „Dass der öffentliche Sektor zurückhaltender bei der Einführung digitaler Lösungen ist, ist nicht zu leugnen“, sagt Lars Lehmann von Stadt.Land.Netz und ergänzt: „wohl aber logisch zu begründen“.

Die Kritik: Fehlender Wettbewerb, komplexes Beschaffungswesen und lange Entscheidungsprozesse erschweren Digitalisierung und Innovation

Lars Lehmann benennt die Ursachen, die aus seiner Sicht die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung bremsen: „Neben hohen regulatorischen Hürden, die an vie-

len Stellen die Einführung innovativer Anwendungen erschweren, beobachten wir vor allem drei Faktoren: fehlender Wettbewerb, hohe technische und inhaltliche Ansprüche und Lücken auf der Anbieterseite“. Mit Letzterem spielt er auf die im Vergleich zum Privatsektor geringere Zahl junger technologierorientierter Unternehmen an, die innovative Lösungen speziell für die öffentliche Verwaltung entwickeln. Die CommneX-Gründer etwa berichteten hierzu, dass sie im Bekanntenkreis viel Kopfschütteln geerntet hätten, als sie sich entschlossen, für ihr FinTech-Unternehmen ausgerechnet Kommunen als Kundengruppe in den Blick zu nehmen.

Lücken auf der Anbieterseite

Carl von Halem bestätigt den Aspekt des fehlenden Wettbewerbs und konstatiert mangelnden Konkurrenzdruck zwischen den Behörden als ein Hindernis für mehr Digitalisierung: „Der Bürger geht nicht zum nächsten Einwohneramt, wenn das eigene langsam arbeitet“.

Auch im oft langwierigen und komplexen Beschaffungswesen der öffentlichen Hand sehen die Start-ups eine Erklärung, weshalb innovative digitale Lösungen hier oft langsamer implementiert werden als zum Teil im Privatsektor: „Die Bereitschaft, eine neue und junge Software zu implementieren, die noch keine großen Referenznutzer aufweisen kann und noch nicht die Marktreife besitzt wie klassische Anwendungen, ist häufig geringer. Dadurch geht jedoch viel Innovationspotenzial verloren“, erläutert Lars Lehmann. Thomas Balbach bestätigt: „Die Transformation (kommt) vor allem deswegen nicht in die Fläche, weil die Beschaffung der öffentlichen Hand so abläuft, wie sie eben abläuft“.

Doch nicht nur der Einkauf, auch die Entscheidungsprozesse seien zum Teil langwierig. So müssten Ideen und Maßnahmen erst mit einer Vielzahl von Beteiligten abgestimmt werden, berichtet Anna-Maria Palzkill aus eigener Erfahrung. „Ein Start-up mit flachen Hierarchien und wenigen Entscheidungsträgern kann Innovationen sicherlich schneller entwickeln“.

Und obwohl als Grundvoraussetzung für die Akzeptanz digitaler Verwaltungsleistungen erst einmal die digitale Infrastruktur in Deutschland besser zugänglich werden müsse („im Vergleich zu Nachbarländern zehnfach höhere Preise pro Gigabyte“, sagt Thomas Balbach), gibt es auch positive Anmerkungen. An den technischen Möglichkeiten mangle es auf jeden Fall nicht, denn die würden bereits bestehen, so von Halem. Er fordert von der Verwaltung die Bereitschaft und den Mut, herkömmliche bewährte Strukturen zu hinterfragen.

Kommt jetzt zusammen, was kaum zueinander passt?

Die digitale Verwaltung der Zukunft aus Sicht der Start-ups ist nutzerfreundlich, transparent, automatisiert und vernetzt. Ihre Vision von mehr Transparenz und mehr Bürgerbeteiligung bzw. besserer Nutzerorientierung – hier nicht zuletzt der Wunsch, die eigenen Daten nur einmal angeben zu müssen und nicht jeder Behörde einzeln – dürfte wohl der Mehrheitsmeinung in der Bevölkerung nahekommen. Ihre eher ernüchternden Aussagen zur Innovationsorientierung der Verwaltung und Lücken auf der Anbieterseite weisen auf unausgeschöpfte Potenziale auf beiden Seiten hin. Gleichwohl äußern die hier zu Wort kommenden Unternehmen auch Verständnis für die Situation der Verwaltung, erkennen erste umgesetzte Digitalisierungsprojekte an und heben in einem Fall die höhere Beweglichkeit der Kommunalverwaltung hervor.

Start-ups können den digitalen Wandel voranbringen

Um die Innovationsorientierung in der öffentlichen Verwaltung zu fördern und weitere digitale Anwendungen zu entwickeln, könnten die Start-ups selbst helfen: Im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit mit Behörden könnten sie als Technologietreiber den digitalen Wandel der öffentlichen Verwaltung voranbringen.

Die Initiative myGovernment des Instituts für den öffentlichen Sektor

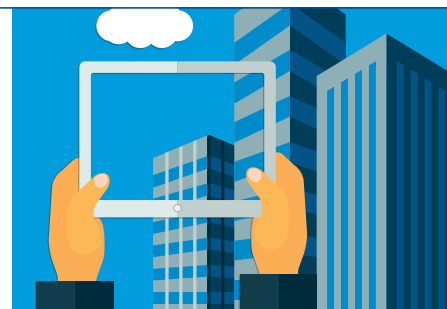
Digital und vernetzt, bürger- bzw. nutzerorientiert und innovativ – so wünschen sich viele den Staat. Dabei gibt es in der Gründerszene innovative Inspiration und digitale Lösungen für die Verwaltung. Doch bestehen bislang nur wenige Plattformen, auf denen sich die beiden so unterschiedlichen Akteure treffen können. Um die Verwaltung und die Gründerszene zusammenzubringen, hat das Institut für den öffentlichen Sektor im Jahr 2016 die Initiative myGovernment ins Leben gerufen.



myGovernment 2018 – die Veranstaltung

Bereits zum dritten Mal laden wir in diesem Jahr Entscheider aus der öffentlichen Verwaltung, Wissenschaft, Wirtschaft und Start-ups zu einem Dialog ein, um die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung gemeinsam voranzubringen.

Start-ups präsentieren ihre Lösungen für den smarten Staat auf dem Podium und auf dem „Marktplatz der Ideen“. Neben den Präsentationen junger Unternehmen freuen wir uns auf gute Gespräche und spannende Diskussionen, unter anderem mit Ines Fiedler (Vorständin IT-Dienstleistungszentrum Berlin), Tijen Onaran (Gründerin Global Digital Women), Franz-Reinhard Habel (ehemals Deutscher Städte- und Gemeindebund und Gründer Kommunal.Hub) und Lars Zimmermann (Managing Director, PUBLIC).



Wann? Am 13. September 2018, 16:30 bis 19:00 Uhr, mit anschließendem Get-together

Wo? SUPER Concept Space, Bikini Berlin, Budapester Straße 50, Rooftop (2. Etage), 10787 Berlin

Anmeldungen und mehr Informationen:

www.my-government.de

Alle Start-ups, die wir für diesen Beitrag interviewten, waren in den vergangenen beiden Jahren Teilnehmer bei myGovernment.

Auf den ersten Blick passen Start-ups und öffentliche Verwaltung nicht zusammen. Gegenüber den kleinen, hoch dynamischen Unternehmen erscheint die Verwaltung mit ihren teilweise großen Behörden, traditionellen Arbeitsweisen, vielfältigen rechtlichen Bindungen und ihrer Langfristorientierung eher behäbig. Doch gemäß einer Befragung des Instituts für den öffentlichen Sektor von Start-ups und öffentlicher Verwaltung aus dem Jahr 2017⁴ gaben jeweils über die Hälfte der Teilnehmer an, eine Zusammenarbeit anzustreben.

Dass eine Zusammenarbeit bislang trotzdem erst in Einzelfällen stattfindet, liegt laut dieser Befragung an verschiedenen Hinderungsgründen, die die oben dargestellten Einschätzungen der fünf jungen Unternehmen widerspiegeln. Fast 90 Prozent der Start-ups haben in der Umfrage aus 2017 lange Entscheidungsprozesse und Reaktionszeiten als Hindernisse bei der Zusammenarbeit mit Behörden benannt, über 80 Prozent sahen auch die Dauer von Einkaufsprozessen als hinderlich. Demgegenüber beklagten die Verwaltungsvertreter in der gleichen Untersuchung zu über 80 Prozent fehlende Rechtssicherheit hinsichtlich der Produkte und Dienstleistungen von Start-ups, fast zwei Drittel bemängelten fehlendes Verständnis der Start-ups für die Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung.

Start-ups fehle Verständnis für die öffentliche Verwaltung

Damit die Zusammenarbeit zwischen Start-ups und öffentlicher Verwaltung künftig besser gelingt, hat das Institut für den öffentlichen Sektor im Rahmen seiner myGovernment-Initiative (siehe Textkasten oben) ein Policy Paper⁵ veröffentlicht, in dem dazu eine Reihe von Empfehlungen gegeben werden. Diese reichen von der Nutzung innovativer Ausschreibungsmethoden über die Schaffung von Experimentierräumen und die mögliche Zertifizierung von jungen Unternehmen bis hin zu besseren Vernetzungsmöglichkeiten. Aufträge der öffentlichen Hand an innovative Unternehmen stellen nicht nur eine bessere Innovations- und Wirtschaftsförderung dar als Subventionen. Sie können auch dazu beitragen, die öffentliche Verwaltung auf dem Weg in die digitale Zukunft ein größeres Stück voranzubringen. |

Franziska Holler, Ferdinand Schuster

⁴ Die Befragungsergebnisse werden erläutert im Policy Paper „Gegensätze ziehen sich an – Wie die öffentliche Verwaltung gemeinsam mit Start-ups digitaler werden kann“, zu finden unter https://publicgovernance.de/media/myGovernment_Gegensaetze_ziehen_sich_an.pdf

⁵ Ebenda