

# Digitale Verwaltung: Behörden unter Handlungsdruck

Verliert Deutschland international den Anschluss bei der Digitalisierung seiner öffentlichen Verwaltung? Und warum schreitet das Thema E-Government hierzulande nur so schleppend voran? Diese Fragen standen im Zentrum des „Zukunftspanels Staat und Verwaltung 2017“. Die Ergebnisse der groß angelegten Behördenbefragung zeigen, dass das Thema immer stärker ins Blickfeld der Behördenleitungen rückt. Dennoch werden wesentliche Maßnahmen nur zögerlich umgesetzt. Die Umfrageergebnisse legen auch offen, welche Unterstützung deutsche Verwaltungen von politischen Entscheidungsträgern erwarten, damit die Zukunft der Amtsstuben digital wird.

Der Weg ins Digitalzeitalter ist gepflastert mit Initiativen, Gesetzen und Projekten: Bereits im Jahr 2000 hat sich die Bundesregierung mit dem Programm „BundOnline 2005“ dazu bekannt, alle internetfähigen Dienstleistungen der Bundesverwaltung online zu stellen. Im Jahr 2003 haben sich Bund und Länder auf gemeinsame Infrastrukturen und Standards geeinigt und 2006 wurde der „Aktionsplan Deutschland-Online“ beschlossen. Es folgten der „IT-Staatsvertrag“ (2010), das „E-Government-Gesetz“ des Bundes (2013) und die „Digitale Agenda 2014–2017“. Und dennoch: Trotz dieser vielen Initiativen und Programme steht es heute nicht gerade gut um die Digitalisierung deutscher Behörden. In dem 2017 von der EU veröffentlichten „Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft“ (DESI)<sup>1</sup> landet Deutschland im Bereich Online-Behördendienste nur auf Platz 20 – von insgesamt 28 Ländern. Hier besteht also eindeutig Nachholbedarf.

## Die Studie „Zukunftspanel Staat und Verwaltung 2017“

Beim „Zukunftspanel Staat und Verwaltung 2017“ der Hertie School of Governance und der Wegweiser GmbH handelt es sich um eine deutschlandweite Behördenbefragung zum Thema Digitalisierung und Einführung von E-Government in der deutschen Verwaltung.<sup>2</sup> Seit dem Jahr 2013 findet sie jährlich unter wissenschaftlicher Leitung von Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid statt. Im Frühjahr 2017 wurden 1.346 Behördenleiter und Entscheidungsträger in den Bereichen Digitalisierung und Verwaltungsmodernisierung um ihre Einschätzung gebeten. Die Rücklaufquote betrug 25,7 Prozent (346 Antwortende). Berücksichtigt wurden alle Ministerien der Bundes- und Länderverwaltung, ausgewählte nachgeordnete Dienststellen auf Bundes- und Länderebene sowie auf der Kommunalebene 294 Kreisverwaltungen der Landkreise und 673 Städte und Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern.

Die Ergebnisse des „Zukunftspanels Staat und Verwaltung 2017“ zeigen, dass die Befragten lediglich den E-Government-Gesetzen des Bundes und der Länder mit 45 bzw. 44 Prozent Zustimmung eine starke oder sehr starke Wirksamkeit bescheinigen (vergleiche Abbildung 1). Vergleichsweise positiv beurteilen sie auch noch die Cyber-Sicherheitsstrategie der Bundesregierung (30 Prozent). Besonders kritisch wird hingegen das Gesetz zum elektronischen Personalausweis oder das De-Mail-Gesetz gesehen.

Beim Blick hinein in die Behörden wird klar, dass nur eine Minderheit wesentliche E-Government-Anwendungen tatsächlich auch einsetzt (vergleiche Abbildung 2). Das gilt zum Beispiel für die E-Vergabe (34 Prozent), die rechtssichere E-Mail-Kommunikation De-Mail (31 Prozent) sowie die elektronische Akte und das Einscannen von Akten-Eingängen (23 Prozent). Den elektronischen Personalausweis haben sogar erst 14 Prozent der Befragten umgesetzt. Klar wird aber auch: An vielen Anwendun-

<sup>1</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>

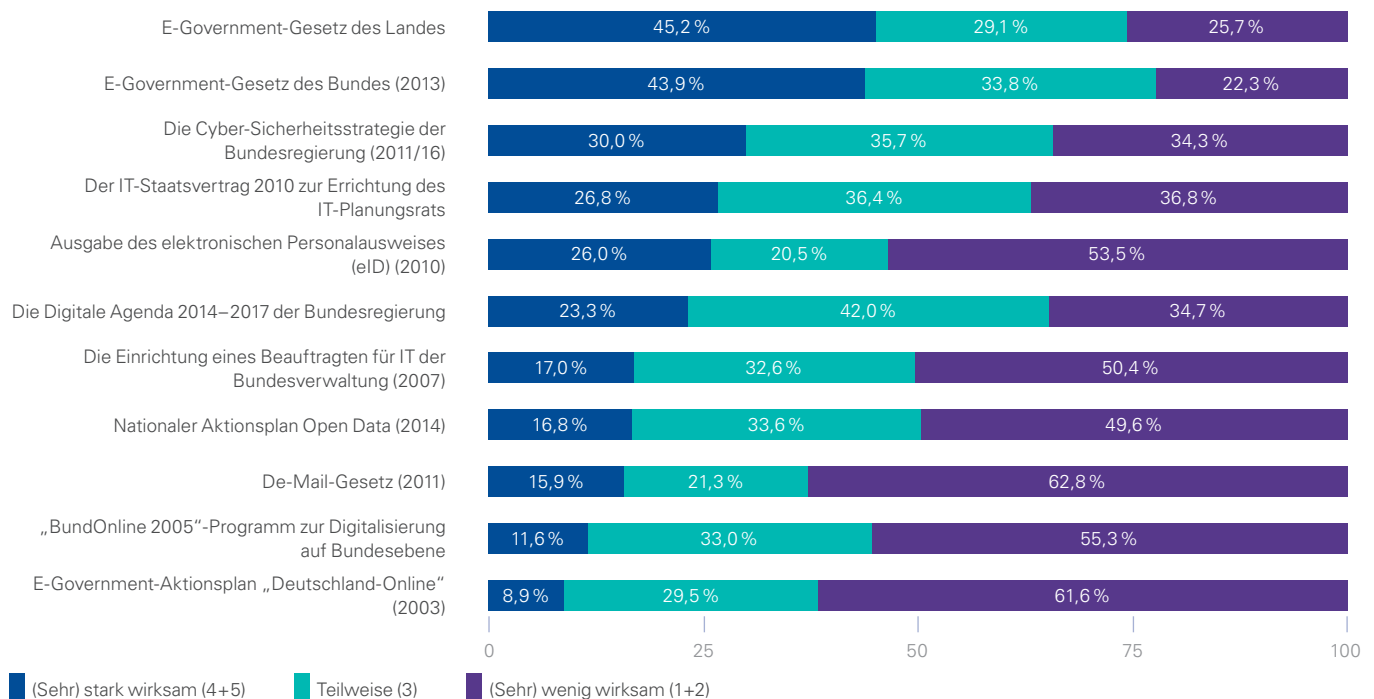
<sup>2</sup> Die Studie ist verfügbar unter [www.hertie-school.org](http://www.hertie-school.org) und [www.wegweiser.de](http://www.wegweiser.de).

gen wird aktuell noch gearbeitet, wobei hier Maßnahmen zur IT-Sicherheit (53 Prozent) sowie die elektronische Akte (43 Prozent) im Vordergrund stehen. Weitere mögliche Anwendungsfelder von IT-Lösungen zeigen sich bei der Digitalisierung von Arbeitsprozessen in der öffentlichen Verwaltung (vergleiche Textkasten „Entwicklungsfeld Arbeitsprozesse“, Seite 8).

Die Frage nach den Gründen für die digitale Zurückhaltung lässt sich laut der Untersuchung auf einen Ursachenkomplex von vier Faktoren zurückführen. Der erste betrifft mangelnde Kooperation: Rund ein Drittel der befragten Behördenleiter sehen die Ursache in einer zu geringen Zusammenarbeit von Behörden zur Entwicklung gemeinsamer Lösungen. Faktor zwei dreht sich um die Kosten der Digitalisierung: Für rund 30 Prozent der Befragten ist die Verwaltungsdigitalisierung angesichts der gegebenen Finanzlage schlicht zu teuer. Faktor drei betrifft rechtliche Unsicherheit, ausgelöst zum Beispiel durch unklare rechtliche Anforderungen (24 Prozent). Faktor vier spiegelt die Zustände in den Verwaltungen selbst wider: Gut ein Viertel der Befragten sehen eine sicherheitsorientierte und innovations skeptische Kultur im eigenen Haus.

### Abbildung 1: Wirkung politischer Programme und Initiativen im Bereich Digitalisierung

Frage: „In den letzten 15 Jahren gab es zahlreiche politische Programme, Strategien und Initiativen, um E-Government und die Digitalisierung der Verwaltung voranzutreiben. Wie beurteilen Sie rückwirkend die Wichtigkeit und Wirksamkeit folgender Ansätze?“ (N = 297–339). Es wurden lediglich die Antworten jener Befragten berücksichtigt, die angaben, diese Maßnahmen auch zu kennen.



Quelle: Hertie School of Governance/Wegweiser GmbH: Zukunftspanel Staat & Verwaltung 2017

Darüber hinaus spielen gemäß den Ergebnissen der Behördenbefragung auch fehlende Akzeptanz/Nachfrage bei Bürgern und Unternehmen (21 Prozent) sowie der grassierende Fachkräftemangel im IT-Bereich (20 Prozent) eine Rolle.

In Anbetracht der enormen politischen Bedeutung des Themas ist es nachvollziehbar, dass sich vor Ort mittlerweile Handlungsdruck aufbaut: Die Ergebnisse des „Zukunftspanels Staat und Verwaltung 2017“ zeigen, dass das Thema E-Government/Digitalisierung aus Sicht der Behördenleitungen inzwischen klar an der Spitze all jener Kernpunkte steht, die in den kommenden fünf Jahren angepackt werden müssen. Mehr als die Hälfte (58 Prozent) aller befragten Behördenleiter nennen dies als zentrale Herausforderung, direkt gefolgt von IT-Sicherheit (31 Prozent). Vor dem Hintergrund der öffentlichen Diskussion um Cyberangriffe (85 Prozent der Befragten sehen diese als realistische Bedrohung an) ist diese Einschätzung kaum verwunderlich.

### Entwicklungsfeld Arbeitsprozesse: Die Digitalisierung operativer Entscheidungen

Sowohl in der öffentlichen Verwaltung als auch in Unternehmen werden täglich zahlreiche komplexe Entscheidungen getroffen. Die Grundlage hierfür bilden in der Regel Gesetze, Richtlinien und Arbeitsanweisungen, die von den jeweils zuständigen Mitarbeitern nach bestem Wissen angewendet werden. Eine digitale Unterstützung dieser oft nicht einfachen Regelanwendung und der darauf basierenden Entscheidungsfindung fehlt jedoch meist. Hier kommen digitale Assistenzsysteme ins Spiel. Sie beschleunigen nicht nur die Entscheidungsprozesse, sondern erleichtern auch die Befolgung von Regeln und stellen eine nachvollziehbare Dokumentation sicher.

Diese Tools zur digitalen Entscheidungsfindung sind insbesondere dort relevant, wo sehr viele operative Entscheidungen getroffen werden. Dies trifft auf zahlreiche Aufgabengebiete der öffentlichen Verwaltung zu, beispielhaft seien hier nur die Ausführung der Sozialgesetzbücher und der Bereich Steuerverwaltung genannt (vergleiche auch Interview auf Seite 11). Eine Unterstützung durch digitale Assistenzsysteme kann die Mitarbeiter in die Lage versetzen, regelbasierte Entscheidungen gleichzeitig konsistenter und schneller zu treffen. Im Gesamtergebnis führt dies zu einer höheren Qualität der getroffenen Entscheidungen.

Durch die Beschleunigung der Entscheidungsprozesse kann außerdem insgesamt ressourcenschonender gearbeitet werden.

Die Grundlage für regelbasierte digitale Assistenzsysteme bilden die Entscheidungsmodelle der jeweiligen Verwaltungseinheit oder des Fachbereichs. Bislang sieht der Prozess so aus: Die Fachbereiche verfassen in „normaler“ Sprache ihre spezifischen Anforderungen und stellen so ihre Entscheidungsprozesse dar. Diese werden dann von der IT-Abteilung als Basis für die Umsetzung des digitalen Assistenzsystems genutzt. Das Vorgehen ist allerdings sehr zeitintensiv und darüber hinaus verwenden die Entwickler auch Programmiersprachen, die für den Fachbereich in der Regel schwer verständlich sind. Aufgrund dieses Medienbruchs sowie der Mehrdeutigkeit der Sprache kommt es immer wieder zu Missverständnissen und damit zu einem erhöhten Abstimmungsbedarf zwischen den Abteilungen.

Neue Möglichkeiten bieten Assistenzsysteme, die auf einer Sprache basieren, die für Fachbereich und IT gleichermaßen verständlich ist. Bei dieser Sprache handelt es sich um den internationalen Notationsstandard DMN (Decision Model and Notation). Dieser ist mit

geringem Schulungsaufwand erlernbar und schafft die Voraussetzung für eine direkte und eindeutige Kommunikation zwischen IT und Fachbereich. Letzterer wird in die Lage versetzt, ausführbare Entscheidungsmodelle im Standard DMN selbst zu modellieren, zu überwachen und zu warten. Im Ergebnis können digitale Assistenzsysteme deutlich schneller umgesetzt werden, da die enthaltenen Regelwerke vom Fachbereich erstellt und verantwortet werden.

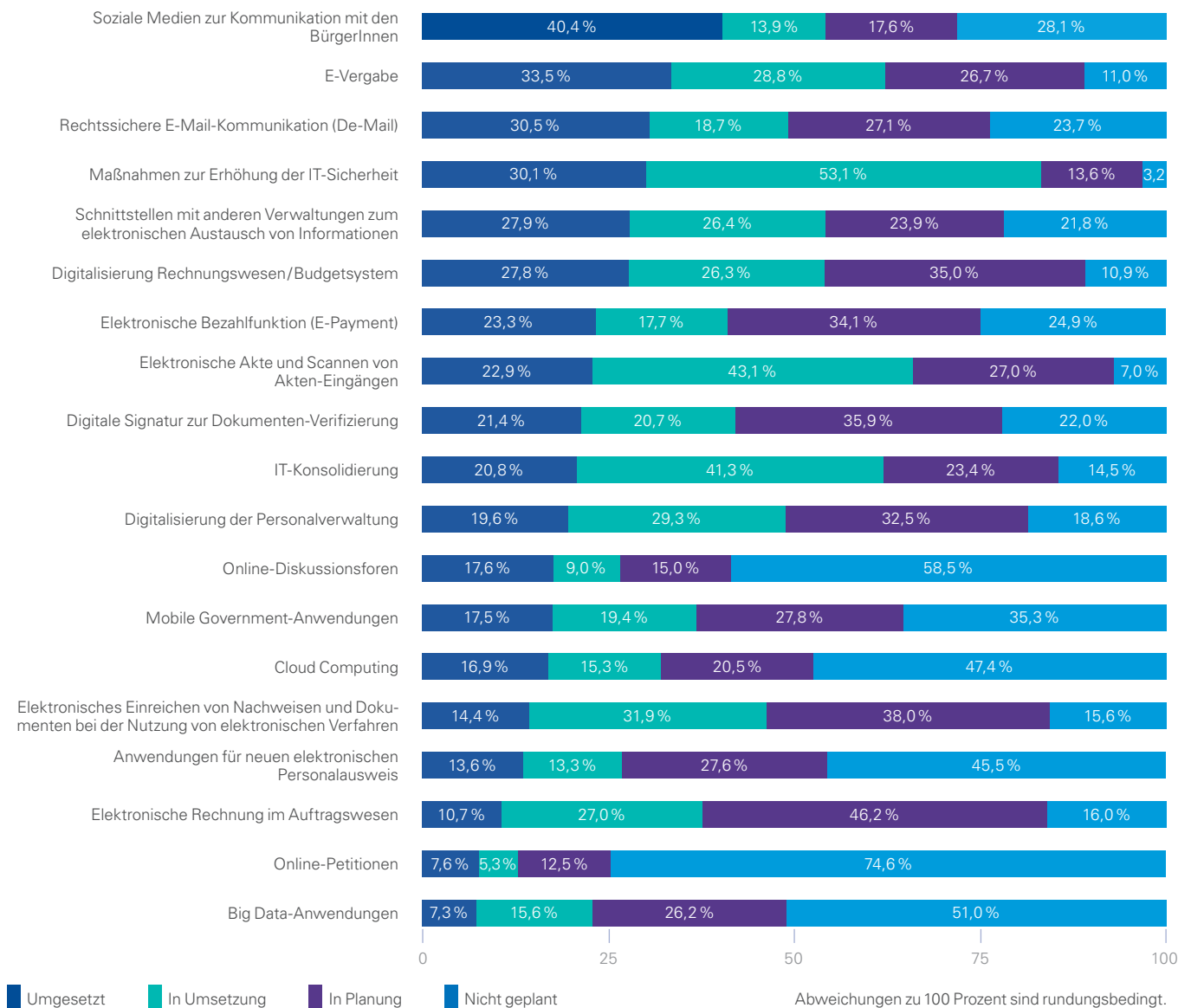
Digitale Assistenzsysteme auf Basis des Standards DMN sind im Ergebnis nutzerfreundlicher und können die tägliche Arbeit von Verwaltungsmitarbeitern in den unterschiedlichsten Bereichen wirkungsvoll unterstützen. Sie generieren aber noch einen weiteren Mehrwert, da die getroffenen Entscheidungen strukturiert und digital erfasst werden können. Auf dieser Grundlage kann zum Beispiel analysiert werden, ob bestimmte Fallszenarien besonders häufig auftreten. Auch die Transparenz der Entscheidungsfindung wird deutlich erhöht. Daraus könnten dann wiederum Erkenntnisse abgeleitet werden, wie sich bestimmte Entscheidungsprozesse verbessern lassen. |

*Nicolas Barz*

Angesichts der eher kritischen Beurteilung vieler bisheriger politischer Programme und Initiativen stellt sich die Frage, welche Erwartungen die Behördenleiter mit Blick auf künftige Maßnahmen haben. Sie wurden daher nach Empfehlungen an politische Entscheidungsträger für die Bundestagswahl 2017 gefragt, um E-Government und Verwaltungsmodernisierung effektiv voranzutreiben. Das Ergebnis ist relativ eindeutig: Die Befragten wünschen sich vor allem eine stärkere Standardisierung und verbindliche Vorgaben (40 Prozent) sowie eine bessere personelle und budgetäre Ausstattung (29 Prozent). In Bezug auf Organisation wird darüber hinaus eine bessere föderale Zusammenarbeit (29 Prozent) gefordert (vergleiche hierzu auch Textkasten „Entwicklungsfeld Organisation“, Seite 10). Die Antworten lassen erkennen, dass die Behörden vor allem auf kommunaler Ebene unter einem „Flickenteppich“ nicht miteinander verzahnter Initiativen und einer stark fragmentierten IT-Landschaft leiden.

**Abbildung 2: Umsetzungsstand von E-Government-Maßnahmen**

Frage: „In welchem Umfang sind in Ihrer Verwaltung folgende E-Government-Anwendungen bzw. Maßnahmen der Digitalisierung bereits umgesetzt?“ (N=302–341)



Quelle: Hertie School of Governance/Wegweiser GmbH: Zukunftspanel Staat & Verwaltung 2017

Eine Sonderauswertung der Umfragedaten zeigt, dass sich im Vergleich zu den Untersuchungsteilnehmern aus Bundes- und Landesbehörden vor allem die befragten Behördenleiter aus Landkreisen, Städten und Gemeinden eine stärkere Standardisierung und einheitliche Vorgaben wünschen.

Die Ergebnisse des Zukunftspanels machen deutlich, dass sowohl auf der Ebene der übergeordneten Organisation von E-Government als auch auf der Ebene der Arbeitsprozesse eine hohe Entwicklungsdynamik besteht. |

*Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid, Christian Raffer*

### Entwicklungsfeld Organisation: Herausforderungen bei der Konsolidierung von IT-Dienstleistern

IT-Dienstleistungen gelten in vielen Unternehmen als Bereich, in dem Skalenerträge realisiert werden können. Der Grund: Mit steigendem Output werden (standardisierte) Produkte immer kostengünstiger. Ein Versprechen, dem auch die öffentliche Hand folgt, indem sie zunehmend IT-Services bei zentralen Dienstleistern konsolidiert. Beispiele für derartige Zusammenführungen gibt es auf allen Verwaltungsebenen. So sollen im Rahmen des Vorhabens „IT-Konsolidierung Bund“ bis zum Jahr 2022 Betrieb und Dienste der unmittelbaren Bundesverwaltung vereinheitlicht werden. Vorteilhaft solle sich dann etwa auswirken, dass die Abstimmung über das IT-Leistungsangebot nur noch mit wenigen zentralen IT-Dienstleistern und nicht mehr mit zahllosen Behörden erfolgen muss. Dieselben Vorteile erhofft man sich auf der Ebene der Bundesländer und Kommunen im Rahmen ähnlicher Vorhaben.

Die Gründung von gemeinsamen, teilweise länderübergreifenden IT-Dienstleistern führt zwar einerseits zu einer prozessvereinfachenden Vereinheitlichung. Diese führt andererseits jedoch zu monopolartigen Strukturen, die neue Probleme mit sich bringen. Auch aktuelle Konsolidierungsprojekte auf sämtlichen Verwaltungsebenen sind von den folgenden Problemen betroffen:

**Verringerter Wettbewerbsdruck:** Beim Zusammenschluss bisher unabhängiger IT-Dienstleister gehen Vergleichswerte für die Auftraggeber verloren. Ferner berauben sich diese durch zunehmende Konzentration

von Dienstleistern der Ultima Ratio bei Minderleistung: Eine Zusammenarbeit kann nur noch dann beendet werden, wenn es noch andere geeignete Teilnehmer am „Markt“ gibt. Diese fehlenden Ausweichmöglichkeiten gelten ebenso bei Insolvenz eines etwaigen privaten Dienstleisters oder bei technischen Krisen – etwa bei einem Cyberangriff.

**Geringere Steuerbarkeit durch die Auftraggeber:** Ein ausgegliederter Dienstleister ist durch seine Position „zwischen den Hierarchien“ den konventionellen Steuerungsmechanismen - fachlich, disziplinarisch und haushälterisch - der Verwaltung teilweise entzogen. Durch diese Unabhängigkeit ist ein solcher Dienstleister zwangsläufig weniger empfänglich für die Bedarfe seiner zahlreichen Kunden als ein Dezernat oder eine nachgeordnete Behörde, die die Steuerungsstrukturen und Ziele ihrer Mutter teilen.

Um trotzdem positive Skaleneffekte erzielen zu können, muss diesen beiden Dynamiken entgegengewirkt werden. Aus den Erfahrungen der Privatwirtschaft und des öffentlichen Sektors mit IT-Outsourcing-Projekten lassen sich probate Gegenmaßnahmen ableiten:

- **Leistungen eindeutig festlegen:** Hierfür bedarf es detaillierter Service Level Agreements (SLAs), die alle Leistungs- und Preisdimensionen genau festlegen.
- **Leistungserbringung kontinuierlich nachverfolgen, konsolidieren und bewerten:** Ein kennzahlenbasiertes Controlling muss

ein umfassendes und konkretes Bild der Leistungserbringung zeichnen können. Ergebnisse der Leistungsmessung sollten automatisiert und tagesaktuell auftraggeberübergreifend konsolidiert, ausgewertet und der Aufsichtsebene zur Verfügung gestellt werden. Hierzu sind umfangreiche fachliche Ressourcen notwendig.

- **Aufsichtsfunktion zur Steuerung des Dienstleisters schaffen:** Die Aufsicht und Steuerung sollte durch eine ebenfalls verwaltungsübergreifend aufgebaute administrative Einheit mit eindeutigem Mandat und entsprechender Systemunterstützung erfolgen, die ihrerseits den Auftraggebern Rechenschaft schuldet. Die verwaltungsübergreifende Ansiedlung reduziert Zielkonflikte und erhöht die Schlagkraft der Steuerung.

- **Leistungsorientierte Steuerung des Dienstleisters:** Einen Anreiz für die Leistungsorientierung können beispielsweise Vergütungsbestandteile für die Leitungsebene darstellen, die die Einhaltung oder Übererfüllung der SLAs bedingen.

Diese Grundsätze zu implementieren, geht nicht ohne ein radikales Umdenken in der verwaltungsübergreifenden Zusammenarbeit: weg von konsensorientierter Arbeitsgruppendifplomatie hin zu einer schlagkräftigen Governance im Sinne eines datengestützten IT-Service-Managements. |

*Inga Karrer*

# Nichts für Individualisten: Digitale Transformation gelingt nur bereichsübergreifend

## Interview

**Herr Dr. Richter, Sie wurden im Juni 2017 als „European CIO of the Year“ in der Kategorie „Public Sector“ ausgezeichnet. Dies zeugt davon, dass auch die Bundesverwaltung in puncto digitaler Innovationsfähigkeit vorne mitspielen kann. Können Sie einige Beispiele für Projekte nennen, die im BAMF seit der Hochphase der Flüchtlingskrise 2015 umgesetzt wurden?**

Dr. Markus Richter: Dass das Infrastruktur- und IT-Team des BAMF heute als einer der Schlüsselfaktoren für das Gelingen der Flüchtlingssituation gilt, ist keine Selbstverständlichkeit. Aus der Not heraus haben wir neue Wege bei der Skalierung unserer Systeme und bei der Implementierung von Projektergebnissen beschreiten müssen. Das BAMF hat sich eine Digitalisierungsagenda mit 28 Projekten gegeben. Alle diese Projekte sind angestoßen, zehn davon befinden sich in der Pilotphase und neun sind bereits abgeschlossen. Beispielsweise haben wir mit „Asyl online“ eine Plattform geschaffen, über die Behörden aus Bund, Ländern und Kommunen biometrische Daten miteinander austauschen.

**Was bedeutet es in operativer Hinsicht, so viele IT-Projekte gleichzeitig abzuwickeln, die letztlich zahlreiche interne Prozesse und Arbeitsabläufe verändern?**

Die Digitalisierung in Behörden lässt sich nicht allein durch die IT realisieren. Im Gegenteil: Die enge Einbindung der Fachseiten ist essenziell für das Gelingen. IT muss heute viel stärker Führungsaufgabe in allen Fachbereichen werden. Im BAMF erreichen wir einen Digitalisierungsgrad der Prozesse von bis zu 84 Prozent. Somit hat jede fachliche Entscheidung unmittelbar IT-Projekte zur Folge. Fachlichkeit kann heutzutage also nicht mehr ohne IT gedacht werden und umgekehrt. Im BAMF haben wir mit agilen Teams gute Erfahrungen gesammelt. In diesen Teams arbeiten neben der IT ebenso Vertreter der Fachseiten mit. Statt getrennte Wege zu gehen und der anderen Partei ein fertiges Konzept vorzusetzen, entsteht so viel schneller ein gemeinsames Verständnis. Dies erhöht die Qualität der Arbeitsergebnisse und erleichtert den Prozess der Implementierung.

**Welche Herausforderungen und Widerstände gilt es als „digitaler Reformier“ zu meistern – vor allem unter dem außergewöhnlichen Zeit- und Problemdruck wie der Flüchtlingskrise?**

Es gibt nicht „den digitalen Reformier“. Digitale Transformation kann nur mit bereichsübergreifenden Teams gelingen. Das hat die Flüchtlingssituation gezeigt. Viele engagierte Kolleginnen und Kollegen im BAMF und in anderen beteiligten Behörden wie dem Bundeskriminalamt, dem Bundesverwaltungsamt sowie in den Ländern und Kommunen haben sich zusammengefunden, um schutzsuchenden Menschen schnell, sicher und qualitativ hochwertig zu helfen. Ich erinnere mich noch gut an zahlreiche



**Dr. Markus Richter**, Leiter Infrastruktur/IT, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)

Situationen, bei denen es auf gemeinsame Lösungen ankam. Da waren Nacht- und Wochenendarbeiten genauso normal wie der Einsatz von Helikoptern und Sonderflügen zur unmittelbaren Anlieferung von erforderlicher Hardware.

**Im Zuge der Flüchtlingskrise wurden im BAMF IT-Systeme zur automatisierten Entscheidungsunterstützung eingeführt. Welche Entscheidungsprozesse werden damit optimiert und welches Potenzial hat die technologische Entscheidungsunterstützung für die öffentliche Verwaltung insgesamt?**

Wir haben die Schwierigkeit, dass viele geflüchtete Menschen kaum Möglichkeiten haben, ihre Identität zügig plausibel darzustellen. Wir haben zwar ein Kerndatensystem aufgebaut, in das die Daten der Registrierten einfließen. Wenn die Personen aber das erste Mal nach Deutschland kommen, fehlen Daten, gegen die wir diese prüfen könnten. Da helfen uns technische Assistenten, die wir seit September 2017 im Einsatz haben. Sie können zwar keine menschlichen Entscheidungen ersetzen, geben aber Indizien. Beispielsweise können wir Rückschlüsse von Akzenten zu Herkunftsregionen ziehen, wir sehen eine Bildbiometrie sowie eine entsprechende Auswertung von Bildern vor und setzen unter anderem den Namen in Beziehung zu Herkunftsregionen. Auch das Auslesen von Handydaten ist ein Hilfsmittel.

**Vielfach wird kritisiert, dass Verfahren beschleunigt wurden, aber die Qualität von Asylbescheiden gesunken sei. Was kann die IT leisten, um hier für mehr Rechtssicherheit zu sorgen und Folgebelastungen für das BAMF, etwa durch Klagen, vorzubeugen?**

Zunächst ist festzuhalten, dass wir seit zwei Jahren kommunizieren, dass die Klagezahlen steigen werden. Dort, wo mehr bearbeitet wird, kommt auch mehr bei den Gerichten an. Die Erfolgsquote des BAMF in den Gerichtsverfahren ist aber sehr konstant. Dennoch gibt es Herausforderungen bedingt durch die hohe Zahl von Vorgängen. Unsere IT-Agenda sieht drei Stufen vor, in denen wir Prozesse digitalisieren. In allen Projekten sorgen wir zunächst für eine elektronische Datenhaltung, dann folgt die Digitalisierung der jeweiligen Workflows. In der dritten Stufe folgen Steuerungsinstrumente. Zum Beispiel digitalisieren wir den Posteingang beim BAMF. Damit erhalten wir keine Papierbriefe mehr, sondern automatisch einlesbare Digitaldokumente. Die Effektivität steigt dadurch erheblich. |