

# Digitaler Wandel: Der Nutzer im Fokus

In Sachen Digitalisierung hat sich Deutschland auf Grundlage des Onlinezugangsgesetzes (OZG) ein großes Ziel gesteckt: Bis 2022 sollen Bund, Länder und Kommunen die 575 wichtigsten Verwaltungsleistungen über Verwaltungsportale auch digital anbieten und diese Portale zu einem Verbund verknüpfen. Dabei geht es nicht nur um digitale Zugänge, sondern es sollen auch die Akzeptanz und Nutzung der Onlineangebote bei Bürgern und Unternehmen erhöht werden. In diesem Artikel werden zwei agile Methoden vorgestellt, die dabei helfen, die digitalen Leistungsprozesse nachhaltig aus der Nutzerperspektive zu entwickeln: das Customer-Journey-Framework und die Design-Thinking-Methode.

Bei der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen ist der Aufholbedarf in Deutschland weiterhin groß. Im europäischen Vergleich liegt die Bundesrepublik beim „Digital Economy and Society Index“ der Europäischen Kommission im Bereich „Digitale öffentliche Dienste“ auf Platz 24 von 28 Ländern.<sup>1</sup> Wie groß die Lücke zu einem flächendeckenden digitalen Angebot tatsächlich noch ist, zeigt auch der Deutschland-Index der Digitalisierung 2019. Dazu hat das Kompetenzzentrum Öffentliche IT fünf der am meisten nachgefragten Verwaltungsleistungen untersucht: In mehr als 40 Prozent von 301 analysierten Kommunen war keine dieser Leistungen online verfügbar.<sup>2</sup> Doch nicht nur das Angebot digitaler Dienste ist gering, auch die online verfügbaren Leistungen werden immer seltener genutzt. Laut eGovernment-Monitor 2018 liegt die Nutzungsquote in Deutschland nur noch bei 40 Prozent und hat sich damit im Vergleich zum Vorjahr verringert.<sup>3</sup> Als Gründe hierfür werden neben dem eingeschränkten Angebot auch Mängel im Service (zum Beispiel mangelnde Durchgängigkeit, undurchschaubare Strukturen der Onlineangebote, unzureichende Hilfestellung durch die Behörden) oder die Notwendigkeit zur Anschaffung zusätzlicher Hardware genannt.<sup>4</sup>

Aufgrund des erheblichen Handlungsbedarfs beim Angebot digitaler Verwaltungsleistungen hat die Bundesregierung das Onlinezugangsgesetz (OZG) auf den Weg gebracht, das im August 2017 verabschiedet wurde. Wurden bislang Onlineleistungen auf Basis organisatorischer, technischer oder regulatorischer Restriktionen entwickelt, soll sich dieser Ansatz nun grundlegend ändern: Im Fokus stehen künftig die Erwartungen der Nutzer.<sup>5</sup>

Dieser für die öffentliche Verwaltung neue Ansatz der Nutzerorientierung erfordert innovative Herangehensweisen bei der Konzeption der digitalen Verwaltungsdienste. Orientierung bietet das User-Centered Design, wonach bei der Entwicklung digitaler Dienste konsequent die späteren Nutzer mit ihren Bedürfnissen und Anforderungen in den Mittelpunkt gestellt werden. Sie werden bei der Entwicklung einer neuen Lösung von Anfang an einbezogen.<sup>6</sup> Zwei Methoden im Sinne des User-Centered Design sind das Customer-Journey-Framework und Design Thinking.

1 Vgl. European Commission (2019): Digital Economy and Society Index Report 2019, Digital Public Services

2 Vgl. Fraunhofer Fokus (6.3.2019): Digitalisierung in Deutschland – ein ungleiches Rennen. Pressemeldung zum Deutschland-Index der Digitalisierung 2019. [https://www.fokus.fraunhofer.de/de/fokus/presse/deutschland\\_index\\_2019](https://www.fokus.fraunhofer.de/de/fokus/presse/deutschland_index_2019). Die fünf untersuchten Verwaltungsleistungen sind: Gewerbeanmeldung, Melderegisterauskunft, Kfz-Anmeldung, Bauantrag, Wohngeldantrag

3 Vgl. Initiative D21 e.V., fortiss gemeinnützige GmbH (2019): eGovernment Monitor 2018, S. 10

4 Vgl. ebenda, S. 18 – 19

5 Vgl. Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates und Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: Zielbild des Digitalisierungsprogramms, verfügbar unter [www.it-planungsrat.de](http://www.it-planungsrat.de)

6 Rosenbusch, A. (2011): User-Centered Design in sieben Punkten kurz erklärt. Verfügbar unter <https://zeix.com/durchdacht/2011/04/01/user-centered-design-in-sieben-punkten-kurz-erklart/>



# Das Customer-Journey-Framework: Ganzheitliche Nutzerorientierung in der OZG-Umsetzung

Das Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates dient der Umsetzung des OZG. Dabei bemisst sich der Erfolg dieses Programms nicht nur an der Bereitstellung digitaler Verwaltungsleistungen, sondern vor allem an der Akzeptanz der Nutzer, also den Bürgern und Unternehmen. Das Digitalisierungsprogramm bietet allerdings keine methodischen Ansätze, wie die digitalen Verwaltungsprozesse im Sinne der Nutzer bestmöglich umgesetzt werden können. Das strategische Instrument des Customer-Journey-Framework kann diese Lücke füllen und eine geeignete Methode sein, um eine Roadmap zur Umsetzung der ehrgeizigen Gesetzesvorgabe zu entwickeln.

## Digitalisierung als Chance zur Neugestaltung von Prozessen

Fast alle Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung sind nicht für das digitale Zeitalter gestaltet. Die Digitalisierung bedeutet daher viel mehr als nur einen Wechsel von Zugangskanälen, sondern beinhaltet die Chance, Verwaltungsleistungen von Grund auf neu und nach den Nutzerbedürfnissen auszugestalten. Die An- und Ummeldung eines Wohnortes oder die Unternehmensgründung sind Beispiele, bei denen fehlende Behördenkommunikation Ende-zu-Ende-Prozesse verhindert. Wenn es also bisher Fehler in einer Dienstleistung gab, wird ein reiner Kanalwechsel diese Probleme nicht lösen. Um einen Mehrwert zu schaffen, müssen Verwaltungsleistungen daher von Anfang an aus der Perspektive der Nutzer (Outside-In) von allen jeweils betroffenen Bereichen der öffentlichen Institutionen gemeinsam gestaltet werden. Das Ziel sollte sein, für andere Verwaltungsbereiche nachnutzbare Lösungen zu entwickeln, die aus Nutzersicht, also sowohl aus der Perspektive der Bürger und Unternehmen als auch aus Sicht der Verwaltungsmitarbeiter, attraktiv sind. Das Risiko von Fehlentwicklungen soll mittels agilem Vorgehen minimiert werden, um die Verwaltungsprozesse effektiv und effizient zu digitalisieren. Das bisher in der Verwaltung praktizierte lineare Vorgehen führte oft zu Lösungen, die bei der Fertigstellung entweder veraltet oder für die Nutzer unattraktiv waren. Ein Negativbeispiel hierfür ist der neue Personalausweis, der mit seiner eID-Funktion selten Anwendung in der Wirtschaft und geringe Akzeptanz seitens der Bevölkerung gefunden hat.

Lösungen anbieten, die aus Nutzersicht attraktiv sind

Mit der Sensibilisierung verschiedener Verwaltungen für das „Kundenerlebnis“ wird der Grundstein für die Nutzerorientierung gelegt. Zum Kundenerlebnis zählt die erlebte Interaktion mit der Verwaltung: Ob An-, Ab- oder Ummeldung des Wohnortes, Anerkennung einer Berufsqualifikation oder statistische Meldepflichten eines Unternehmens – jede Interaktion mit der Verwaltung wird Teil der Customer Journey (der „Nutzerreise“), also des gesamtheitlichen Kundenerlebnisses. Leitlinien für Design und Gestaltung digitaler Verwaltungsleistungen geben den Weg zu nutzerorientierten Lösungen vor.

## Die Customer Journey als gesamtheitliches Kundenerlebnis

Um die online bereitzustellenden Verwaltungsleistungen auf die Bedürfnisse der Nutzer auszurichten, werden im OZG-Umsetzungskatalog die Verwaltungsleistungen in 35 Lebens- und 17 Unternehmenslagen gebündelt und jeweils in weiteren 14 übergeordneten Themenfeldern eingruppiert. Lebenslagen sind beispielsweise die Geburt, das Studium, der Kfz-Besitz oder die Scheidung. Letztere Lebenslage umfasst zum Beispiel eine relativ geringe Zahl von Verwaltungsleistungen, die zur Aufhebung einer Lebenspartnerschaft oder Ehe notwendig sind, wie die Lebenspartnerschaftsaufhebung, der Scheidungsantrag, das Scheidungsverfahren und -urteil sowie der Trennungs- und Geschiedenenunterhalt.

### Das Customer-Journey-Framework: Steuerungs- und Lerninstrument

Um die Verwaltungsprozesse, die in den Lebens- oder Unternehmenslagen erforderlich werden, im Sinne des Nutzers digital bereitzustellen, ist das Customer-Journey-Framework ein gutes Umsetzungswerkzeug. Die Grundlage für das Customer-Journey-Framework bildet ein ganzheitlicher Service-Design-Ansatz, der es ermöglicht, Innovationen am Menschen ausgerichtet zu entwickeln.

**Inside-Out:** Beschreibt die Herangehensweise während der Entwicklung einer Dienstleistung, bei der Entwicklungsbeauftragte und involvierte Akteursgruppen von „innen nach außen“ – das heißt basierend auf Vorkenntnissen, vorliegenden Erhebungen, Hypothesen und dergleichen – auf Nutzerbedürfnisse schließen.

Das Customer-Journey-Framework besteht aus zwei Elementen: dem Customer-Journey-Schema und einem definierten Kriterienkatalog. Das Customer-Journey-Schema liefert eine strukturierte Beschreibung aller Journeys (der „Nutzerreisen“) auf Basis der OZG-Themenfelder und somit eine ganzheitliche Beschreibung aller Leistungen von Verwaltungen und deren Bezug zur Lebensrealität der Nutzer. Dem Schema zufolge ist die erste Aufgabe, zunächst die einzelnen Journeys aus der Binnensicht („Inside-Out“) durch Kurzanalysen zu erfassen.

Diese noch einfache Beschreibung kann im ersten Schritt für die Priorisierung und Auswahl relevanter Lebens- und Geschäftslagen entlang gewichteter Kriterien genutzt werden. Zu den Kriterien zählen zum Beispiel Schnittstellen, Medienbrüche, Leistungskritikalität, Regelkomplexität, Umsetzungsdauer, Prozesskosten, Fallzahlen und die Bearbeitungsdauer. Diese quantitativen Faktoren können ergänzt werden um qualitative Beurteilungskriterien wie das Digitalisierungspotenzial, den politischen Willen oder die rechtlichen Schranken. In einem ersten Schritt könnten also die Customer Journeys ausgewählt werden, die momentan viele Medienbrüche und gleichzeitig eine hohe Fallzahl haben. Die Kriterien dienen somit der Auswahl, welche „Nutzerreisen“ im zweiten Schritt genauer betrachtet werden sollen. Das Customer-Journey-

Schema liefert also die strukturelle Grundlage für eine systematische Einschätzung, Bewertung und Priorisierung der potenziellen Digitalisierungsmaßnahmen.

**Outside-In:** Beschreibt die Entwicklung einer Dienstleistung ausgehend von Nutzerbedürfnissen, beispielsweise durch Kundeninterviews oder Kundentests. Konzeptionelle Schritte erfolgen erst nach gründlicher Auswertung der Kundenstimmen und -bedürfnisse.

Die ausgewählten Customer Journeys werden den Kundenbedürfnissen gegenübergestellt: zunächst auf Basis der Anforderungen der Kunden und Mitarbeiter an die jeweilige Dienstleistung („Outside-In“) und später durch testbare Prototypen. Ziel ist es, ein Archiv aus standardisierten und wiederverwendbaren Komponenten (zum Beispiel Postfach, Nutzerkonto, e-Payment etc.) zu erstellen, das für verschiedene Dienstleistungen und Verwaltungsprozesse genutzt werden kann. Es geht also darum, Dienstleistungen zunehmend modular und effizient zu

erstellen, damit diese als Best Practices von anderen Behörden nachgenutzt werden können. Eine intuitive Ende-zu-Ende-Hundesteueranmeldung könnte zum Beispiel deutschlandweit von jeder Kommune mit dem gleichen Onlineverfahren angeboten werden. Darüber hinaus stellen die im Customer-Journey-Framework festgehaltenen Customer Journeys die Grundlage für eine agile, kontinuierliche Weiterentwicklung der Dienstleistungen dar. Die Herangehensweise, Verwaltungsdienstleistungen auf Basis von Kundenbedürfnissen ständig neu anzupassen, steht im Gegensatz zu bisherigen Vorgehensweisen. Diese basierten vielmehr auf der Logik „Bau – Lieferung – Übergabe – Abschluss“ und sahen nach der Übergabe prinzipiell keine Weiterentwicklung der Dienstleistungen vor.

### **Konsequente Verankerung der Nutzerorientierung**

Auf der strategischen Ebene ist das Customer-Journey-Framework ein Steuerungsinstrument zur Auswahl und Priorisierung der OZG-Vorhaben und deren Überführung in eine Roadmap. Auf der operativen Ebene ist es ein ganzheitliches Werkzeug, um in Digitalisierungsprojekten konsequent die Nutzerorientierung zu verankern und ein agiler Ansatz zur gemeinschaftlichen Entwicklung von Produkten und Services. Was mitunter komplex oder modisch anmutet, macht wirtschaftlich Sinn. Durch die aktive Mitgestaltung der Nutzer (intern und extern) sowie deren Einbezug in die Konzeption und Tests der Produkte wird das Risiko von Fehlentwicklungen vermieden. Das stetige Lernen in den Projekten führt zu einer Weiterentwicklung der Services und Produkte. Lernwerte und Erfahrungen können zudem aggregiert werden, um die Customer Journeys in Beziehung zueinander zu setzen und Überschneidungen und Parallelen aufzudecken. Stellt man also fest, dass die Lebenslage „Scheidung“ häufig zur Lebenslage „Arbeitslosigkeit“ führt, so könnte man die Verwaltungsleistungen der Lebenslagen miteinander verknüpfen. Customer Journeys, die sich als besonders nutzerfreundlich und beliebt erweisen, könnten in weitere Bereiche übertragen werden. Aus dem Customer-Journey-Framework wird so ein wachsendes und intelligentes Archiv zur Wissensvermittlung. |

*David Roos*

# Design Thinking: Nutzerorientierte Lösungen für komplexe Herausforderungen

## **Eine neue Verwaltungskultur wird benötigt**

Das strikte Zuständigkeitsdenken und die fest verankerte Linienorientierung sind zwei der vielen Themen, die einer agilen Arbeitsweise in der öffentlichen Verwaltung im Weg stehen. Die komplexen Herausforderungen der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen haben aber nun den Anstoß dazu gegeben, in der öffentlichen Verwaltung zunehmend mit neuen und agilen Methoden zu arbeiten. Immer mehr Verwaltungseinheiten richten Innovationslabore ein, in denen mithilfe von Design Thinking in kürzester Zeit Prototypen für digitale Lösungen entwickelt werden. Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes erfolgt in eigens dafür eingerichteten Digitallaboren und das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) hat eine neue Projektgruppe „Digital Innovation Team – E-Government Agentur“ (DIT) gegründet, denn: „Mit einer Verwaltungskultur des 19. Jahrhunderts kann man die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts nicht meistern“, so Jan-Ole Beyer, Leiter des Digital Innovation Teams im BMI.

**In kürzester Zeit Prototypen entwickeln**

## Eine neue Fehlerkultur für die öffentliche Verwaltung

Im Sinne einer agilen Arbeitsweise muss ein Bewusstsein dafür geschaffen werden, dass Lösungen durch Nutzer schnell erprobt werden, auch wenn sie noch nicht komplett ausgereift sind und sich noch im Prototypenstadium befinden. So ist Verbesserungspotenzial sehr schnell erkennbar und der Lerneffekt groß. Die öffentliche Verwaltung sollte eine Fehlerkultur entwickeln, die es ermöglicht, auch nicht perfekte Lösungen anzufertigen, sie auszuprobieren und dann aus Fehlern zu lernen. Die Lösungen können dann unmittelbar verbessert und anschließend zielgerichtet weiterentwickelt werden – den Nutzer und seine Anforderungen behält man dabei stets im Fokus.

### Design Thinking: Lösungen schnell und nutzerorientiert entwickeln

Design Thinking ist neben anderen agilen Methoden ein bekanntes Vorgehensmodell aus dem Softwareherstellungsprozess, das inzwischen auch vermehrt in der öffentlichen Verwaltung Anwendung findet. Zum Beispiel nutzen die Digitallabore im Rahmen der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes diese Methode zur Konzeption der digitalen Verwaltungsleistungen. Die Design-Thinking-Methode ermöglicht es, in kurzer Zeit nutzerorientierte Lösungen für komplexe Probleme in Form von Prototypen zu entwickeln und zu testen. Dies wird durch den in Einzelschritte unterteilten Design-Thinking-Prozess erreicht, der in den einzelnen Phasen immer wieder die konkreten Bedürfnisse der Nutzer hinterfragt, aber auch durch ein kreatives Arbeitsumfeld und eine besondere Teamzusammensetzung bei den Design-Thinking-Workshops.

## Workshops in ungewohnter Umgebung

Wer zum ersten Mal an einem Design-Thinking-Workshop teilnimmt, auf den könnten der Workshop-Raum und die praktizierten Methoden möglicherweise albern, zumindest aber ungewohnt wirken. Der Raum ist bewusst anders gestaltet als die gewohnte Arbeitsumgebung in einer Behörde: Beschreibbare Tische und Wände, bunte Post-its, Stellwände, Sitzhocker, Legosteine und Bastelmaterial gehören oft zum Inventar. Auch aufblasbare Tierfiguren oder Liegestühle wurden schon in Workshop-Räumen gesichtet. Es bleibt viel Frei- und Bewegungsraum. Das Umfeld soll dazu anregen, anders als gewohnt zu denken und zu arbeiten.

## Kreativität und Einbezug aller Teilnehmer als Erfolgsfaktoren

Entscheidend für die Entwicklung neuer Lösungen ist die Zusammensetzung der Teams. Diese sollten möglichst heterogen und interdisziplinär sein. Außer Digitalisierungsexperten und Verwaltungsmitarbeitern können ebenso Angehörige fachfremder Disziplinen beteiligt werden. Auch die direkte Einbindung von Bürgern oder Unternehmensvertretern an einem Design-Thinking-Workshop ist im Sinne der Nutzerorientierung wünschenswert. Rangordnungen gibt es beim Design Thinking nicht, das „Workshop-Du“ trägt dazu bei, mögliche hierarchische Hürden abzubauen. Oft beginnen Workshops mit Lockerungsübungen, die kreative Denkprozesse stimulieren und durch gemeinsames Lachen den Teilnehmern helfen sollen, ihre Komfortzone zu verlassen; ebenso fördern sie die Zusammenarbeit in der Gruppe. Zum Beispiel könnte jeder Teilnehmer dazu aufgefordert werden, ein für ihn typisches Symbol an eine Tafel zu zeichnen oder einen „Fun Fact“ aus seinem Leben zu erzählen. Mithilfe solcher Methoden ist es im besten Fall möglich, die Schwarmintelligenz der ganzen Gruppe zu nutzen und Blockaden zu überwinden, um schnell gute Ergebnisse zu erzielen. Eine kreative Geisteshaltung und der Einbezug aller Teilnehmer sind wichtige Bestandteile und Erfolgsfaktoren im Design Thinking. „Es ist schneller und effizienter als das übliche Vorgehen, weil man es schafft, alle einzubeziehen und die Menschen aktiv zu engagieren“, so Jan-Ole Beyer, DIT.

Der Design-Thinking-Prozess (vergleiche Abbildung 1) beginnt damit, die Herausforderung und den Problemraum zu verstehen (erste Phase „verstehen“). In der zweiten Phase „beobachten“ versetzen sich die Workshop-Teilnehmer in die Position und die Lebenswelt der Nutzer, um Empathie mit den Betroffenen aufzubauen und deren konkrete Bedürfnisse zu verstehen. In der



Abbildung 1: Der Design-Thinking-Prozess



Quelle: KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, 2019

dritten Phase („verorten“) werden Schlüsse aus den ersten beiden Phasen gezogen und es wird eine konkrete Aufgabenstellung für die Folgephasen formuliert. In der vierten Phase werden schließlich mit gezielt eingesetzten Kreativitätstechniken und auf Grundlage der Ideenvielfalt des interdisziplinären Teams Lösungsansätze geschaffen (Phase „erschaffen“). Anschließend werden in der Phase „probieren“ buchstäblich greifbare Prototypen entwickelt, die an den passenden Zielgruppen getestet werden können. Zur prototypischen Gestaltung der Ideen können zum Beispiel Legosteine, Figuren oder Bastelmaterial verwendet werden. Zum Teil ist es üblich, direkt nach dem Workshop buchstäblich auf die Straße zu gehen, um die Prototypen mit potenziellen Nutzern zu testen und schnelle Rückmeldungen zur Verbesserung zu erhalten.

Essenziell beim Design-Thinking-Prozess sind die ständige Fokussierung auf und die Rückkopplung mit den Bedürfnissen des Nutzers, der am Ende die entwickelte Lösung annehmen soll. Der Nutzer begleitet den kompletten Entwicklungsprozess und wird in den einzelnen Schritten mit eingebunden: nicht selten direkt durch Mitglieder der Zielgruppe im Team, aber auch als sogenannte Persona (ein vom Team erarbeiteter prototypischer Stellvertreter einer Zielgruppe) oder durch die Nutzertests.

### Mit Design Thinking zu mehr Innovation und Agilität in der Verwaltung

Noch fehlt in der öffentlichen Verwaltung häufig die Fähigkeit, agil und innovativ zu arbeiten. Außerdem ist die Verwaltungsarbeit zu sehr ressortorientiert. Anstatt Synergien übergreifend zu nutzen, werden die gleichen Probleme oft an unterschiedlichen Stellen getrennt voneinander bearbeitet, was mit einem erhöhten Ressourcenaufwand erkauft wird. „Diese Silos müssen gesprengt werden und eine übergreifende Vernetzung über die komplette öffentliche Verwaltung muss erreicht werden“, fordert der Leiter des DIT, Jan-Ole Beyer.

Der Handlungsdruck für die öffentliche Verwaltung ist in Sachen Digitalisierung jedenfalls hoch. Zudem mangelt es bei den bereits bestehenden digitalen Angeboten oft an der notwendigen Nutzerorientierung. Die entwickelten Lösungen der digitalen Verwaltung werden somit teilweise nicht akzeptiert und finden schließlich kaum Verwendung. Die bereits oben erwähnte eID-Funktion des Personalausweises ist ein solches Beispiel.

Diese Gründe drängen die öffentliche Verwaltung dazu, schon bei der Entwicklung der Lösungen neue Ansätze wie das Design Thinking zu nutzen. Auch Jan-Ole Beyer, DIT, erwartet damit einhergehende Vorteile: „Meine Zielvorstellung ist ein Team von Design-Thinking- oder Agile-Spezialisten innerhalb der öffentlichen Verwaltung, die übergreifend Kolleginnen und Kollegen methodisch begleiten, beraten und so dabei helfen, Projekte schneller, effizienter und erfolgreicher als bislang umzusetzen.“

*Franziska Holler, Benjamin Jetter, Agnes Köhler*