



Trendreport Digitaler Staat

Projekt „Digitaler Föderalismus“

Die digitale Verwaltung in Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam gestalten

Eine Publikation von

prognos

Behörden Spiegel

Mit freundlicher Unterstützung von

 **amazon**
webservices

Inhalt

Vorwort	3
Digital und föderal	4
Ausgangsbedingungen: Deutschland im Mittelmaß	8
Das „Spielfeld“ im digitalen Staat	12
Innovationen für den Digitalen Staat: die internationale Perspektive	17
Unsere Thesen für einen erfolgreichen digitalen Föderalismus	26
Unsere beteiligten Experten und Autoren	28

Impressum

Der Trendreport „Digitaler Staat“ ist eine Kooperation zwischen dem Behörden Spiegel und der Prognos AG, Mai 2017

Herausgeber

ProPress Verlagsgesellschaft mbH, Bonn

Friedrich-Ebert-Allee 57, 53113 Bonn

Telefon: 0228/970 970

E-Mail: verlag@behoerderspiegel.de

Registergericht: AG Bonn HRB 3815

UST-Ident.-Nr.: DE 122275444

Geschäftsführung: Helga Woll

Redaktionelle Leitung „Trendreport“, Behörden Spiegel: Carsten Köppl

Vi.S.d.P.: R. Uwe Proll

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 / Korol; Zitatfotos (privat)

Grafiken: Beate Dach

Mit freundlicher Unterstützung der Amazon Web Services Germany GmbH.

Den Trendreport 2017 gibt es ebenso wie den Trendreport 2016 zum kostenfreien Download unter: <http://www.digitaler-staat.org/trendreport/>

Sehr geehrte Leserinnen und Leser

Mehr als elf Millionen Menschen ziehen jährlich innerhalb Deutschlands in eine andere Wohnung. Vielleicht sind auch Sie gerade umgezogen? Dann haben Sie hautnah erlebt, was man alles bei einem Umzug bedenken muss. Doch während die Einrichtung des Post-Nachsendeauftrags oder die Strom-, Gas- und Wasserabmeldung mittlerweile online möglich sind, dominieren dort, wo die staatliche Verwaltung ins Spiel kommt, nach wie vor persönliche Besuche auf dem Amt oder der Postweg: Für das Ummelden ist das Einwohnermeldeamt zuständig, Autobesitzer müssen zur Kfz-Zulassungsbehörde, Arbeitslose zum Arbeitsamt. Hinzu kommen zahlreiche postalische Adressänderungen: Kindergeld, Wohngeld, Elterngeld, BaföG, Betreuungsgeld etc.

Wäre es nicht einfacher, wenn man „der Verwaltung“ nur einmal seine neue Adresse mitteilen müsste? Doch hier liegt das Problem: „Die Verwaltung“ gibt es nicht. Föderalismus und kommunale Selbstverwaltung haben in Deutschland zu tausenden, weitgehend selbstständigen Verwaltungen geführt. Aber angesichts der technologischen Entwicklung wird diese althergebrachte Struktur von den Bürgern in zunehmendem Maße als nicht mehr zeitgemäß empfunden, weil sie von privatwirtschaftlichen Diensten und E-Commerce einen anderen Service gewohnt sind.

Mit dem zweiten¹ Trendreport „Digitaler Staat“ haben die Prognos AG und der Behörden Spiegel zum gleichnamigen Kongress² den „digitalen Föderalismus“ in den Blick genommen. Dabei wird schnell klar, dass es sich nicht allein um ein technologisches Thema handelt. Denn technisch gesehen ist schon jetzt Vieles umsetzbar, dass z. B. das kommunale Einwohnermeldeamt mit Zustimmung des Umziehenden die Adressänderung automatisiert an alle weiteren betroffenen Verwaltungen weitergibt. Die deutlich größere Herausforderung ist die digitale Transformation der politisch-administrativen Strukturen Deutschlands.

Um diese zu bewältigen, gilt es zentrale föderal-organisatorische Fragestellungen zu beantworten: Wer definiert das Gesamtbild, die strategischen Ziele, unter denen Bund, Länder und Kommunen ihre IT-Strukturen in Deutschland vereinen? Wer bestimmt die Interoperabilitätsstandards? Wer finanziert die notwendigen Investitionen? Wie weit darf eine Zentralisierung der föderalen IT gehen und wie groß bleiben die Spielräume von Bundesländern und Kommunen?

Für unseren Trendreport haben wir zunächst die Ausgangsbedingungen beleuchtet: Wo steht Deutschland derzeit, auch im internationalen Vergleich, und wer sind die bestimmenden Akteure im Spielfeld des „digitalen Föderalismus“ – und wo fehlen diese. Darauf basierend widmet sich der Report der Frage, mit welchen Strategien im internationalen Kontext Innovationen Einzug in die Verwaltung halten. Aus diesen Betrachtungen heraus haben wir drei Zukunftsszenarien entwickelt, „Die digitale Inselwelt“, „Die Tour“ und „Im Spinnennetz“, die mögliche Entwicklungslinien des digitalen Föderalismus aufzeigen und erlebbar machen sollen. Zwölf Handlungsempfehlungen für einen erfolgreichen digitalen Föderalismus schließen den Report ab.

Für den Trendreport haben wir Literatur gesichtet und mit Expertinnen und Experten (siehe Seite 28) aus Verwaltung und Wissenschaft gesprochen, denen wir an dieser Stelle nochmals herzlich für die überaus interessanten Gespräche danken. Auch der Firma Amazon Web Services gilt unser Dank für die Unterstützung des Trendreports.

Unser Thema ist hochaktuell, heute stellen wir die Weichen für medienbruchfreie, digitale und bürgerfreundliche Verwaltungsservices. Wir wünschen Ihnen auf den nächsten Seiten eine interessante und unterhaltsame Lektüre.

Dr. Axel Seidel,
Partner, COO, Prognos AG

R. Uwe Proll,
Chefredakteur und
Herausgeber Behörden Spiegel

¹ Der Trendreport von 2016 zu „Smart Government“ ist kostenfrei abrufbar unter: www.digitaler-staat.org/trendreport/

² Der Kongress „Digitaler Staat“ des Behörden Spiegel, ehemals „Effizienter Staat“, tagt 2017 unter dem Motto: „Projekt Digitaler Föderalismus“, weitere Informationen und Redebeiträge unter www.digitaler-staat.org

Digital und föderal

Die Digitalisierung der Verwaltung....

Während sich Industrie, Dienstleistungen und Arbeitswelt schon mitten in der digitalen Transformation befinden, steht der Staat in Deutschland noch am Anfang der Digitalisierung seiner Arbeit. Die Reise geht in Richtung eines digitalen Staates, doch was macht diesen aus? Ihren Ausgang nahm die Entwicklung bereits Ende der 90er-Jahre mit dem Aufkommen von E-Government, typischerweise definiert als die „Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mithilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien“.³ Gegenstand sind sowohl die Interaktionen zwischen Staat und Bürger⁴ (G2C), Staat und Wirtschaft (G2B) sowie Staat und drittem Sektor (G2N) als auch zwischen Verwaltungseinheiten (G2G). Neuere Diskussionsstränge betonen einzelne Aspekte dieser Entwicklung, wie die Veröffentlichung von Verwaltungsdaten (Open Data) und die Steigerung von Transparenz und Offenheit von Regierungs- und Verwaltungshandeln mithilfe neuer Technologien (Open Government). Smart Government – das Thema des letzten Trendreports – wiederum betont die neuen Möglichkeiten, die sich aus der intelligenten Ver-

netzung von Regierungs- und Verwaltungshandeln unter der Nutzung von Technologien wie dem Internet der Dinge, Big Data, Cloud und mobilen Plattformen ergeben.⁵ Hinzu kommen Debatten um eine „öffentliche IT“, als den gesellschaftspolitischen Gestaltungsanspruch an die Digitalisierung.⁶

Vor diesem Hintergrund fällt es nicht leicht, trennscharf zu definieren, was den „digitalen Staat“ ausmacht. Für diesen Trendreport möchten wir uns deshalb mit einer Arbeitsdefinition begnügen: *Unter der Digitalisierung des Staatshandelns verstehen wir die umfassende Nutzung digitaler Technologien in der Verwaltung, die nicht nur eine reine „Elektrifizierung“ der bisherigen Aktivitäten umfasst, sondern auch eine Digitalisierung des administrativen „Organisationsmodells“ ermöglicht.*

Die Digitalisierung der Verwaltung umfasst damit in unserem Verständnis nicht nur die technologische Ertüchtigung des Staatshandelns, sondern geht einher mit grundlegenden Veränderungen in der Aufgabenwahrnehmung, Organisation und Kultur der öffentlichen Verwaltungen. Wie in der Privatwirtschaft erwarten wir auch im öffentlichen Sektor, dass die bisherigen Geschäfts- bzw. Organisationsmodelle grundlegend infrage gestellt werden.



» ***E-Government und Digitalisierung eröffnen neue Wege der Arbeitsteilung. Es kann Sinn machen, bestimmte Aufgaben zu zentralisieren. Und ich denke ebenso an erfolgreiche Kooperationsmodelle und Shared Services. Zugleich stärkt eine richtig angewandte Digitalisierung die „Macht der Kleinen“; was heute technisch möglich ist, wäre früher völlig undenkbar gewesen. Es kommt darauf an, diese Möglichkeiten auch zu nutzen. Das ist unsere Aufgabe.*** «

Katrin Lange

³ Die sogenannte Speyerer Definition, vgl. v. Lucke, Jörn und Heinrich Reiner mann (2000); Speyerer Definition von Electronic Government, Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.

⁴ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit verzichten wir ab hier auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für beiderlei Geschlecht.

⁵ Siehe: Hölterhoff et al. 2016: Smart Government - Regieren und Verwalten in Deutschland im Jahr 2030. Trendreport Effizienter Staat, Berlin, Prognos AG /Behörden Spiegel.

⁶ Siehe hierzu: Petra Hoepner et al. 2016: „Digitalisierung des Öffentlichen“, Hg von Jens Fromm. Berlin: Kompetenzzentrum Öffentliche IT, S. 40

...trifft auf den bundesdeutschen Föderalismus

In Deutschland trifft der digitale Wandel auf eine spezifische Staats- und Verwaltungsorganisation und besondere Verwaltungskultur, die maßgeblich das Tempo und die Ausgestaltung der digitalen Transformation bestimmen. Hierin liegen Chancen, aber auch Herausforderungen, die Deutschland auf dem Weg der digitalen Transformation meistern muss. Vor unserem Blick in die Zukunft des digitalen Föderalismus lohnt es sich, noch einmal auf die bestimmenden Prinzipien der horizontalen und vertikalen Arbeitsteilung im Bundesstaat zu schauen.

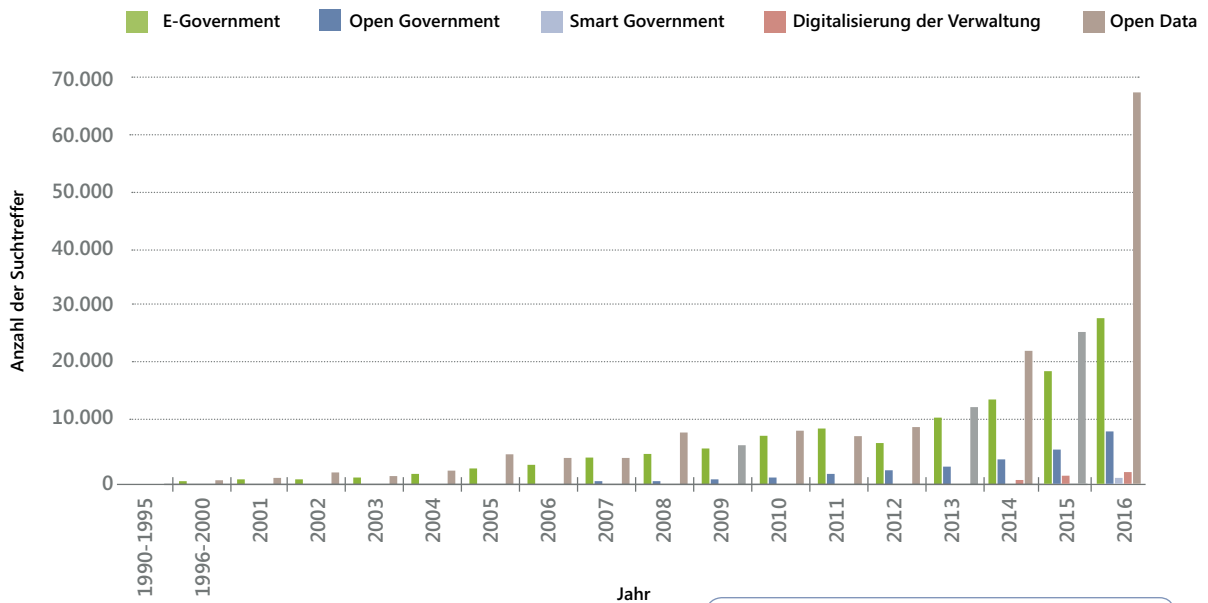
Deutschland ist ein kooperativer Bundesstaat, der durch eine enge Verflechtung zwischen den staatlichen Ebenen gekennzeichnet ist. Dies äußert sich in der auch als Vollzugsföderalismus bezeichneten Arbeitsteilung zwischen dem Bund, der überwiegend die Gesetzgebung übernimmt, und den Ländern, die für die Um-

setzung zuständig sind, aber auch in der engen finanziellen Verflechtung zwischen den Ebenen. Über den Bundesrat können die Landesregierungen maßgeblich auf die Gesetzgebung des Bundes Einfluss nehmen und stehen so auch bundespolitisch in der Verantwortung (Exekutivföderalismus). Entscheidungsmodus des bundesdeutschen Föderalismus ist der evolutionäre, ausgehandelte Kompromiss, nicht disruptives Durchregieren. Aushandlung kann gelingen, aber auch in Blockaden, Formelkompromissen oder Einigungen auf den kleinsten gemeinsamen Nenner enden.

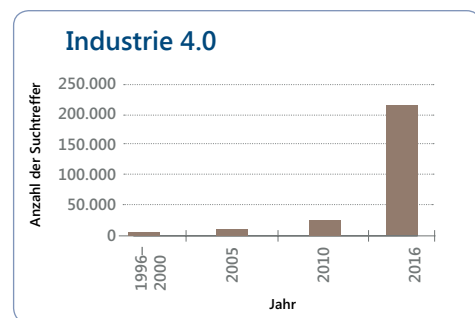
In der Digitalisierung der Verwaltung nehmen die Kommunen eine Schlüsselposition ein, sie sind für die Umsetzung vieler bundes- und landesrechtlicher Regelungen sowie der eigenen Aufgaben verantwortlich und besitzen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung einigen (organisatorischen) Gestaltungsspielraum.

Die horizontale Arbeitsteilung ist auf Bundes- und Landesebene durch das Ressortprinzip geprägt, das

Digitale Verwaltung: Themenkonjunkturen



Die Grafik zeigt die Anzahl der Suchergebnisse im deutschsprachigen Internet für ausgewählte Schlüsselbegriffe der digitalen Verwaltung innerhalb bestimmter Zeiträume. Zum Vergleich der Begriff Industrie 4.0.



zwar in Konkurrenz zur Richtlinienkompetenz des jeweiligen Regierungschefs steht, praktisch aber die Umsetzung eines typischen Querschnittsthemas wie Digitalisierung erschwert. Koalitionsregierungen verstärken hier die Fragmentierung, wenn Konfliktlinien entlang von Parteigrenzen verlaufen. Zudem sind die Kompetenzen zur Umsetzung einer strategischen Verwaltungspolitik, wie sie die Digitalisierung erfordert, oft auf mehrere Ressorts (meist Innen und Finanzen) verteilt.

Wie kann angesichts dieser Rahmenbedingungen im bundesdeutschen Föderalismus eine umfassende und stringente Digitalisierung der Verwaltung gelingen? Und wird die Digitalisierung Auswirkungen auf die föderale Arbeitsteilung in Deutschland haben? Diesen und weiteren Fragen gehen wir bei unserem Blick in die Zukunft des digitalen Föderalismus nach.



SZENARIO

Drei Szenarien für die digitale Ve

Der Blick in die Zukunft bleibt immer ungewiss, gerade wenn wir uns in einem so dynamischen Feld wie der Digitalisierung bewegen. Um diese Unsicherheit darzustellen, lassen sich in der Strategie- und Zukunftsforschung Szenariotechniken nutzen. Für diesen Trendreport haben wir drei qualitative Szenarien entwickelt.

1. Digitale Inselwelt

2. Die Tour

3. Im Spinnennetz

Diese erheben nicht den Anspruch, tatsächliche Entwicklungen vorherzusagen, vielmehr sollen sie plausible – wenn auch zugespitzte – Entwicklungslinien des digitalen Föderalismus aufzeigen und erlebbar machen.

Collaborative Cities – Städte gemeinsch

Die Smart City: Eine Stadt, deren Abläufe intelligent miteinander verwoben sind. Die Menschen können sich frei und schnell bewegen, sie können Ressourcen nachhaltig nutzen und sie haben leichten Zugang zu wichtigen Dienstleistungen. Verkehrs- und Versorgungsströme sind perfekt aufeinander abgestimmt.

Die Idee ist nicht neu. Abläufe möglichst effizient zu gestalten, ist ohnehin das Ziel jeder Stadtverwaltung. Mit der zunehmenden Digitalisierung aller Bereiche des öffentlichen, wirtschaftlichen und privaten Lebens rückt aber die Vorstellung näher, dass eine gut vernetzte Stadt auch eine besonders gut verwaltete Stadt sein kann. Durch Informationsaustausch und Automatisierung ließe sich in der Smart City das Leben aller Bürger angenehmer gestalten.

Die Stadt smarter machen – mit der Cloud

Heute sind die Voraussetzungen gegeben, die Smart City umzusetzen. Städte sammeln bereits jetzt große Mengen an Daten,

die auch zur Nutzung für innovative Projekte bereitstehen. In den kommenden Jahren wird dieser Grundstock an Informationen noch zunehmen.

Die Analyse und Auswertung solcher Datenmengen erfordert leistungsfähige IT-Systeme, die vor Ort nicht zur Verfügung gestellt werden können. Hier hilft die Cloud. Die gute Breitbandanbindung der meisten Städte macht die Nutzung von externer Rechenleistung zur sinnvollen Lösung. Viele Behörden und Institutionen greifen daher bereits auf die Cloud zurück.

Wandel in Schritten

Der Wandel zur Smart City muss nicht schlagartig erfolgen. Oft sind es kleine, innovative Projekte, die helfen, Herausforderungen zu begegnen und das tägliche Leben in der Stadt besser zu machen. Amazon Web Services (AWS) bietet dafür die ideale Grundlage, da für jedes Projekt genau die gewünschten Ressourcen in genau dem gewünschten Ausmaß zur Verfügung ge-

stellt werden können. So muss nicht über große Investitionen entschieden werden, die Handlungsspielräume für viele Jahre im Voraus einengen könnten.

Mit der AWS Cloud-Plattform kann jede Stadt den Wandel zur Smart City im eigenen Tempo beginnen. AWS hilft Behörden und Dienstleistern bei der Migration in die Cloud und der Umsetzung smarterer Ideen. Der Aufwand für Planung, Betrieb und Wartung eigener Rechenzentren entfällt – im Mittelpunkt steht das Projekt.

Gemeinschaftlicher Ansatz

Was sind erste Schritte, die Behörden gehen können? Erfolgreiche Ansätze basieren heute meist auf der Nutzung von Synergien zwischen öffentlichen Dienstleistern, unabhängigen Entwicklern und Bürgern, die Informationen austauschen, um effiziente Anwendungen für ihre Stadt zu schaffen. Hinter dem Begriff „Collaborative City“ (gemeinschaftliche Stadt) steht die Idee, Fortschritt und smarte Abläufe durch kollektiv

Verwaltung von morgen

Wie sind die Szenarien entstanden?

Ausgangspunkt sind zentrale Trends und Treiber, denen sich die digitale Verwaltung in den nächsten Jahren gegenüberstellt. Dazu gehören die zunehmende Knappheit qualifizierter IT-Fachkräfte, die steigende Bedeutung des Themas IT-Sicherheit für den öffentlichen Sektor, zunehmende Erwartungen von privaten und kommerziellen Nutzern an die Anwenderfreundlichkeit elektronischer Verwaltungsleistungen, ein hoher Effizienzdruck in den öffentlichen Haushalten, gestiegene Anforderungen an die Transparenz und Offenheit des Verwaltungshandelns sowie nicht zuletzt eine nach wie vor hochdynamische technologische Entwicklung, bei der unsicher bleibt, inwieweit

sie eher eine Zentralisierung (Cloud, Big Data, Automatisierung) oder Dezentralisierung begünstigt (Blockchain, IoT, Mobile).

In unseren Szenarien haben wir die Reaktion des föderalen Systems auf diese Trends und Treiber variiert und sind dafür folgenden Leitfragen gefolgt: Wer setzt die Standards? Wer betreibt und entwickelt Infrastrukturen und Anwendungen? Wie reagieren die Akteure auf knappe Fachkräfte? Wie nutzerorientiert ist die digitale Verwaltung der Zukunft? Wie innovativ ist das System? Welche Formen der digitalen Governance gibt es? Von wem geht digitale Leadership aus?

Öffentlich smarter machen



angelegte Projekte in die Stadt zu bringen.

Der ideale Einstieg in die Smart City besteht nicht zwingend darin, eine ganze Stadt mit hunderttausenden IoT-Sensoren zu bestücken, um möglichst viele Daten zu sammeln. Vielmehr sollte in Erwägung gezogen werden, zunächst vorhandene Ressourcen effizient zu nutzen. Die meisten Städte verfügen bereits über große Datenmengen oder betreiben Sensoren und Kameras. Solche Quellen können für innovative Projekte genutzt werden.

Street Bump: bestehende Ressourcen nutzen

Street Bump ist ein Beispiel für die Nutzung von bereits vorhandenen Sensoren für neue Zwecke. Bei den Sensoren handelt es sich hier um die Bürger selbst – oder genauer gesagt um ihre Smartphones. Die Street-Bump-App ist ein gemeinschaftliches Projekt der Stadt Boston, dem Technologiepartner Connected Bits und etlichen Bürgern der Stadt. Die App nutzt die Beschleunigungs-Sensoren und das GPS von Smartphones, um Straßenschäden während des Autofahrens zu registrieren. Durch die große Nutzerzahl kommen so umfangreiche Daten über den Zustand der Straßen Bostons zusammen, die in der AWS-Cloud gesammelt und ausgewertet werden. Die gewonnenen Informationen helfen dem Public Works Department von Boston, Wartungsarbeiten effizient abzustimmen.

Peterborough City Council: Open Data als Impulsgeber

Oft braucht es nur einen kleinen Anstoß von Seiten der Stadtverwaltung, damit smarte Projekte von Start-ups selbst in die Wege geleitet werden. Allein ein freier Zugang zu Daten öffentlicher Dienstleister kann Grundlage für kreative Ideen sein. Die Cloud bietet die entsprechenden Ressourcen zur Analyse und Auswertung.

So hat der City Council im ostenglischen Peterborough in Schulen der Stadt Wetterstationen installiert, die Daten für schuli-

sche und universitäre Forschungsarbeiten sammeln. Die Informationen sind öffentlich zugänglich und können zukünftig mit anderen öffentlichen Datensätzen in Korrelation gebracht werden, um zum Beispiel Zusammenhänge zwischen Wetterbedingungen und der Auslastung von Krankenhäusern zu ermitteln. So könnten zukünftig Engpässe vorausgesagt und Maßnahmen rechtzeitig ergriffen werden, um die Gesundheitsversorgung zu verbessern.

Fazit

Die Smart City ist keine bloße Vision, sondern wird von vielen Städten bereits in die Realität umgesetzt – durch kleine, mittlere und große Projekte. Der Wandel kann in kleinen Schritten erfolgen, die Cloud liefert dazu passgenaue und langfristig dynamische Lösungen, um neueste Technologien für smarte Ideen nutzbar zu machen. Gemeinschaftliche Ansätze können Synergien freisetzen. So ist der Wandel zur Smart City auch ein Wandel zur Collaborative City.

Ausgangsbedingungen: Deutschland im Mittelmaß

Um ein Gespür zu erhalten, wo Deutschland gegenwärtig steht, lohnt sich ein knapper Blick auf Studien und internationale Benchmarks. Exemplarisch schauen wir auf die Gutachten des Normenkontrollrats aus 2015 und 2016, der Initiative D21, der Europäischen Kommission und den Vereinten Nationen.

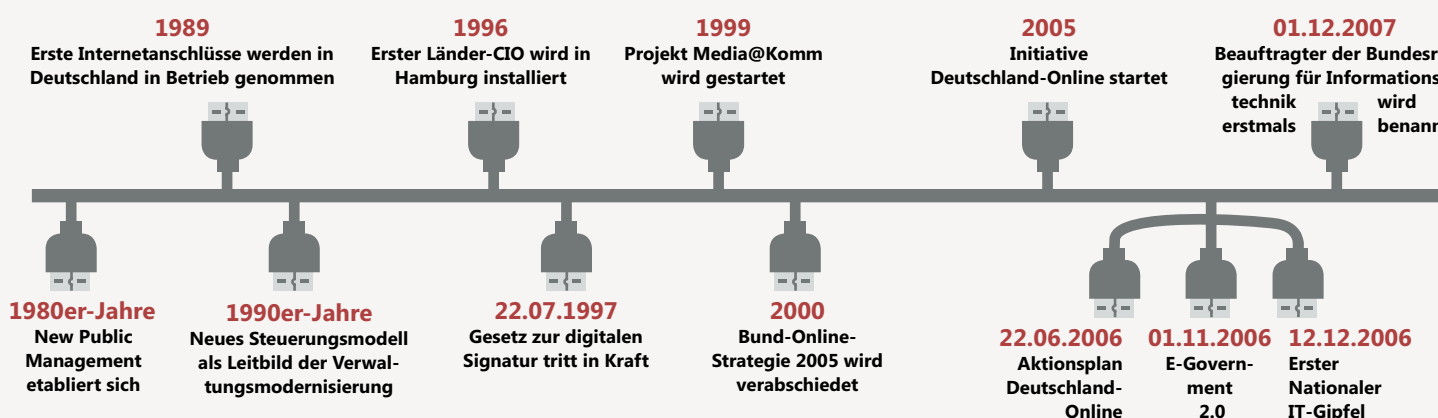
„E-Government in Deutschland gibt es nicht“

Der Normenkontrollrat (NKR) kommt in seinem Gutachten „E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg“⁷ zu dem Urteil, dass es E-Government in Deutschland nicht gibt. Die Hürden für Bürger und Unternehmen zur Nutzung von digitalen Verwaltungsangeboten seien erheblich und verhinderten einen Zuwachs an Nutzern. Leistungen würden darüber hinaus nicht zu Ende gedacht und seien, wenn überhaupt, nur unzureichend vorhanden. So biete zwar nahezu jede Kommune die Möglichkeit, via E-Mail mit der Verwal-

tung in Kontakt zu treten, doch sei der Anteil weiterer online verfügbarer Anwendungen überschaubar. „Jede 10. kreisfreie Stadt und fast jede vierte kreisangehörige Stadt oder Gemeinde bietet keine Online-Dienste“⁸ an und die Hälfte der in dem Gutachten untersuchten Kommunen stellt jeweils nicht mehr als zwei Online-Dienste zur Verfügung.

Dennoch, so der NKR, sei im Bereich E-Government genügend Geld im Einsatz, lediglich die Mittelverteilung wäre nicht wirksam. Darüber hinaus wird kritisiert, dass zwar einige Leuchtturmprojekte bestünden doch ein funktionierendes Konzept in der Breite fehle. Lösungsansätze sieht der NKR in der Verringerung der Kosten von Verwaltungsleistungen bei Online-Nutzung, einem divers gestreuten Angebot und einer besseren Übersicht der zur Verfügung stehenden Leistungen. Schlussendlich ist der politische Wille zu einer erfolgreichen Umsetzung unabdingbar.

Meilensteine der digitalen Verwaltung



⁷ https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Download/2015_11_12_gutachten_egov_2015.pdf%3F__blob%3DpublicationFile%26v%3D1

⁸ E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg, Nationaler Normenkontrollrat, 2015, S. 10

» **Der digitale Reifegrad ist auf allen drei Verwaltungsebenen sehr unterschiedlich. Auf kommunaler Ebene – also der Ebene, mit denen Bürgerinnen und Bürger, aber auch Unternehmen den engsten Kontakt haben – gibt es für alle Anliegen und Aufgaben Beispiele für gute digitale Lösungen, aber eben auch Kommunen, die fast gar nichts haben. Es muss uns gelingen, bundesweit ein einheitlich hohes Niveau zu erreichen.** «

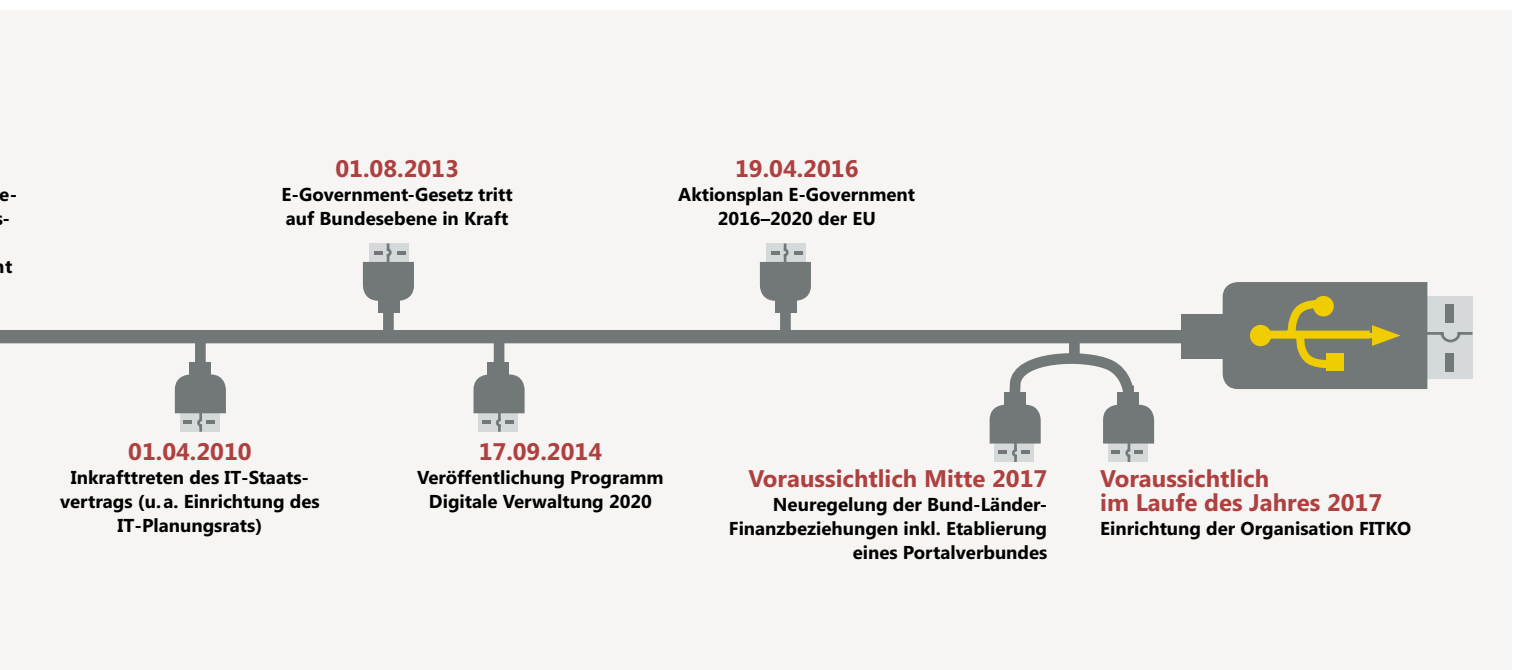


Klaus Vitt

Deutsche Nutzer werden aktiver

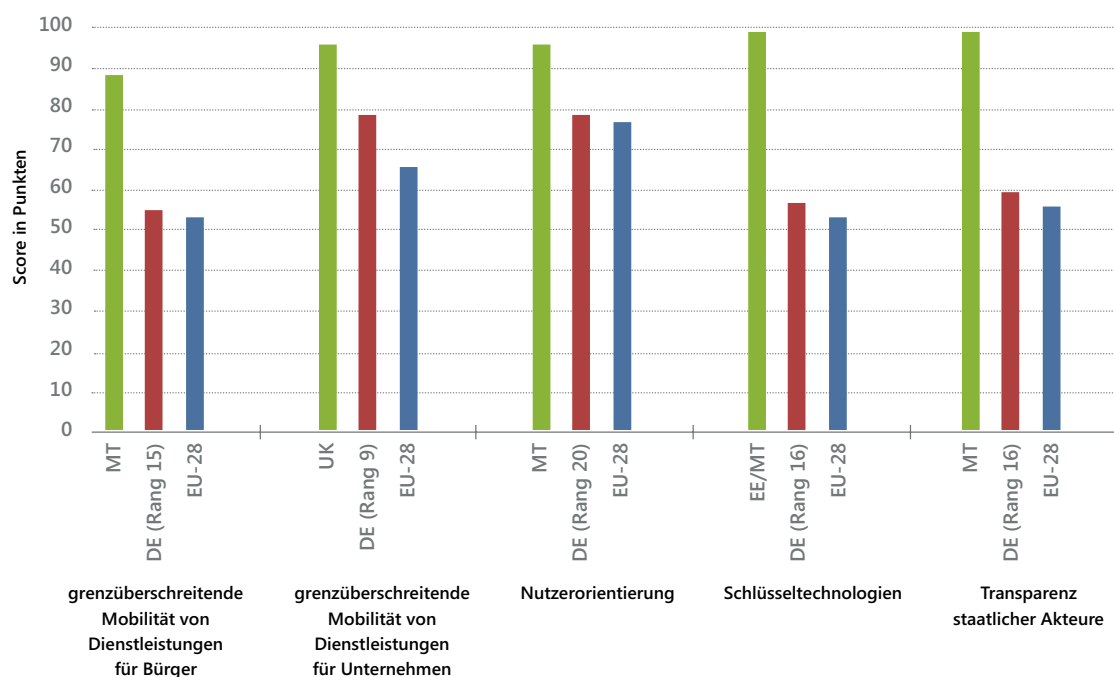
Während der Normenkontrollrat das Angebot von E-Government-Diensten untersucht hat, schaut die Initiative D21 auf die Nutzung der vorhandenen Dienste. In einem seit 2010 jährlich stattfindenden Vergleich zwischen Deutschland, Österreich und der Schweiz untersucht der „eGovernment Monitor“⁹ Nutzung, Zufriedenheit, Treiber und Barrieren von E-Government. Dabei wird deutlich, dass in Deutschland lediglich jeder zweite E-Government-Angebote in Anspruch nimmt

und bei Nutzung oftmals unzufrieden ist. Dies verhindert schließlich eine erneute Nutzung oder gar Weiterempfehlung. Der Bericht aus dem Jahr 2016 zeigt dabei auch auf, dass Deutschland in den vergangenen Jahren Verbesserungen in Sachen Nutzung, Zufriedenheit und Bekanntheit erreichen konnte, obgleich die Schweiz und Österreich weiterhin vor Deutschland liegen. Positiv zu bewerten sei zudem die Entwicklung, dass die „Datenschutz-Frage“ immer seltener einen Hinderungsgrund für die Anwender darstelle.



⁹ <http://www.egovernment-monitor.de/startseite.html>

EU E-Government Benchmark



In Europa ist Deutschland selten besser als der Durchschnitt

Der regelmäßige Benchmark der Europäischen Kommission¹⁰ untersucht die Fortschritte der Mitgliedsländer in der Umsetzung der vier Schwerpunktthemen des mittlerweile fortgeschriebenen eGovernment Action Plans 2011–2015: Nutzerorientierung, Einsatz von Schlüsseltechnologien, Datentransparenz und grenzüberschreitende Mobilität in Bezug auf E-Government. Dabei kommen die Autoren zur Erkenntnis, dass Online-Anwendungen im Finanzbereich (z. B. Mehrwertsteuererstattung) und zur Registrierung von Unternehmensgründungen europaweit am weitesten verbreitet sind. Im Bereich der Transparenz der öffentlichen Verwaltung konnte Deutschland im europäischen Vergleich den größten Entwicklungssprung seit Beginn der Untersuchungen im Jahr 2012 hinlegen. Bei der Benutzerfreundlichkeit hat Deutschland Nachholbedarf und liegt unter dem europäischen Durchschnitt im hinteren Mittelfeld.

Die Infrastruktur ist vorhanden

Im UN-E-Government-Survey 2016¹¹ schneidet Deutschland relativ gesehen deutlich besser ab. So

liegt die Bundesrepublik im weltweiten Vergleich im E-Government-Development-Index auf Platz 15. Als Indikatoren werden dabei Umfang und Qualität von Online-Dienstleistungen, Telekommunikationsinfrastruktur und vorhandenes Humankapital angeführt. Spitzenreiter ist in diesem Vergleich das Vereinigte Königreich, gefolgt von Australien und Südkorea. Im Vergleich der Regionen ist Europa dabei wenig überraschend die am besten aufgestellte Region. Bei genauerer Betrachtung erkennt man allerdings, dass der Index nur bedingt konkrete E-Government-Anwendungen denn eher infrastrukturelle Indikatoren untersucht. Dass Deutschland dabei wesentlich besser abschneidet, ist als Folge hoher Investitionen in Bildung und Telekommunikationsinfrastruktur wenig verwunderlich.

Die vier Vergleichsstudien zeigen, dass Deutschland derzeit bestenfalls im Mittelfeld der Top-Nationen bei den Bemühungen um E-Government liegt. Eine mögliche Ursache ist die komplexe Akteursstruktur im föderalen System. Dieses Spielfeld der digitalen Akteure möchten wir im nächsten Kapitel betrachten.

¹⁰ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-egovernment-report-2016-shows-online-public-services-improved-unevenly>

¹¹ <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96407.pdf>



SZENARIO

Digitale Inselwelt



Wir schauen ins Jahr 2030. Die digitale Transformation aller Lebensbereiche treibt die deutschen Verwaltungen seit Jahren vor sich her und hat eine zerklüftete, digitale Inselwelt hinterlassen. Nachdem es in den 2010er-Jahren nicht gelungen war, ein ambitioniertes gemeinsames Digitalisierungsprogramm für alle staatlichen Ebenen zu vereinbaren, haben sich einzelne Vorreiter in Bund, Ländern und Gemeinden alleine auf den Weg gemacht. Seitdem gibt es ein Deutschland der vielen Geschwindigkeiten im Bereich der Digitalisierung.

Einige Inseln sind zu hell erleuchteten Vorreitern des digitalen Wandels geworden und bieten nicht nur umfangreiche E-Government-Leistungen an, sondern nutzen digitale Technologien für ihre eigenen Geschäftsmodelle: Sie leben das Bild einer smarten Verwaltung und verzichten fast vollständig auf analoge Verfahren. Erfolgsfaktoren waren häufig engagierte digitale Entrepreneur, eine schlagkräftige Governance-Struktur sowie eine starke Fokussierung der Lösungen auf den Kundennutzen. Insbesondere auf kommunaler Ebene haben sich Leuchttürme mit großer Strahlkraft etabliert, bei denen der Bürger im Mittelpunkt der Digitalisierungsbemühungen steht.

Von anderen Inseln sieht man die Leuchttürme im dunkeln in der Ferne blitzen. Aus Mangel an Ressourcen und Personal, strategischen Versäumnissen und fehlendem politischen Willen heraus hat man den digitalen Wandel verschlafen und den Anschluss an die Vorreiter verloren. Die erfolgreichen Inseln hingegen haben es durch neue Organisations- und Arbeitsformen geschafft, für IT-Fachkräfte attraktiv zu bleiben,

auch wenn sie die Knappheit an geeignetem Personal spüren. Den peripheren Inseln erschwert der Mangel an Fachkräften hingegen die dringend benötigte Aufholjagd zu den Vorreitern.

Sicherheitsprobleme gehören auf allen Inseln zur Tagesordnung. Es gelingt den kleinen IT-Sicherheitsabteilungen der Inselverwaltungen immer weniger, teilweise hochprofessionelle Angriffe auf die Systeme abzuwehren. Allerdings bleiben die Schäden derzeit meist lokal begrenzt, da es nur spärliche Vernetzungen zwischen den Inseln gibt.

Auch wenn die Angebote auf den Leuchtturm-Inseln gut sind, „Inselhopping“ ist für Bürger und Unternehmen beschwerlich. Nur in seltenen Fällen wandern ihre Daten mit ihnen und das Anlegen einer neuen elektronischen Identität etwa auf Bürgerportalen ist häufig nötig. Schmerzlich vermisst wird eine universelle, nutzerfreundliche Identifizierungslösung. Und warum man für jede Verwaltungsebene eigene Konten und Benutzerdaten benötigt, ist für die Bewohner der digitalen Inseln nicht mehr nachvollziehbar.

Als Konsequenz haben einige Inseln vor Kurzem begonnen, Brücken zu bauen und sich zu kleineren Gruppen zusammenzuschließen. Sie haben erkannt, dass einige Aufgaben effizienter gemeinsam bearbeitet werden können. Durch das Einigen auf gemeinsame Standards und koordinierte Spezialisierungen versuchen sie, den Anschluss zu den erfolgreichen größeren Inseln wiederherzustellen. Ob es der Insellandschaft als Ganzem gelingen wird, ähnliche Überwasserwege zu errichten, ist jedoch auch in Zukunft völlig offen.

Das „Spielfeld“ im digitalen Staat

Gestaltung im kooperativen Föderalismus heißt immer, eine Vielzahl von Akteuren unterschiedlicher Ebenen und aus unterschiedlichen Sphären einzubinden. Wie sieht das Spielfeld der Digitalisierung im deutschen Föderalismus aus? Welche Akteure sind in der Lage, die Herausforderungen der digitalen Transformation zu gestalten?

Ausdifferenzierte Akteurslandschaften auf den Ebenen...

In den letzten Jahren kann man eine zunehmende Ausdifferenzierung der Zuständigkeiten für IT und E-Government im Bund und den Ländern beobachten. Sichtbarstes Zeichen sind die mittlerweile in allen Ländern benannten Chief Information Officers (CIOs) oder IT-Beauftragten, die innerhalb der Bundes- bzw. Landesregierungen eine koordinierende Rolle wahrnehmen. In den Ländern gibt es allerdings große Variationen in der Hierarchiestufe der CIOs oder IT-Beauftragten (vom Referatsleiter bis zum Minister) und ihrer organisatorischen Verortung (Innen-, Finanzministerium, Staatskanzlei).

Auf Bundesebene gibt es – was gerne öffentlich kritisiert wird – mindestens drei „Digitalministerien“: Das Bundesministerium des Innern (BMI), als Verwaltungsministerium zuständig für E-Government und den IT-Einsatz in der Bundesverwaltung, das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), zuständig für digitale Infrastruktur, sowie das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) als Ministerium für die Digitalisierung der Wirtschaft. Dazu kommt eine starke Rolle des Bundesministeriums der Finanzen (BMF), in dessen Geschäftsbereich das neue Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund) angesiedelt ist. Mit Gründung des ITZBund hat auch auf Bundesebene eine Konsolidierung der IT-Infrastruktur begonnen, die in den Ländern mit der Schaffung teilweise länderübergreifender Organisationen (Dataport, BITBW) bereits weit fortgeschritten ist.

Innerhalb der Bunderegierung widmen sich unter Vorsitz des Beauftragten der Bundesregierung für In-

formationstechnik gleich drei Gremien der Koordination der Bundes-IT: der IT-Rat als strategisches Gremium der IT-Konsolidierung, die Konferenz der IT-Beauftragten der Ressorts zur operativen Steuerung sowie die IT-Steuerungsgruppe zur stärkeren Verzahnung von politischer und haushaltsmäßiger IT-Steuerung unter Beteiligung von Kanzleramt, Finanz- und Wirtschaftsministerium.

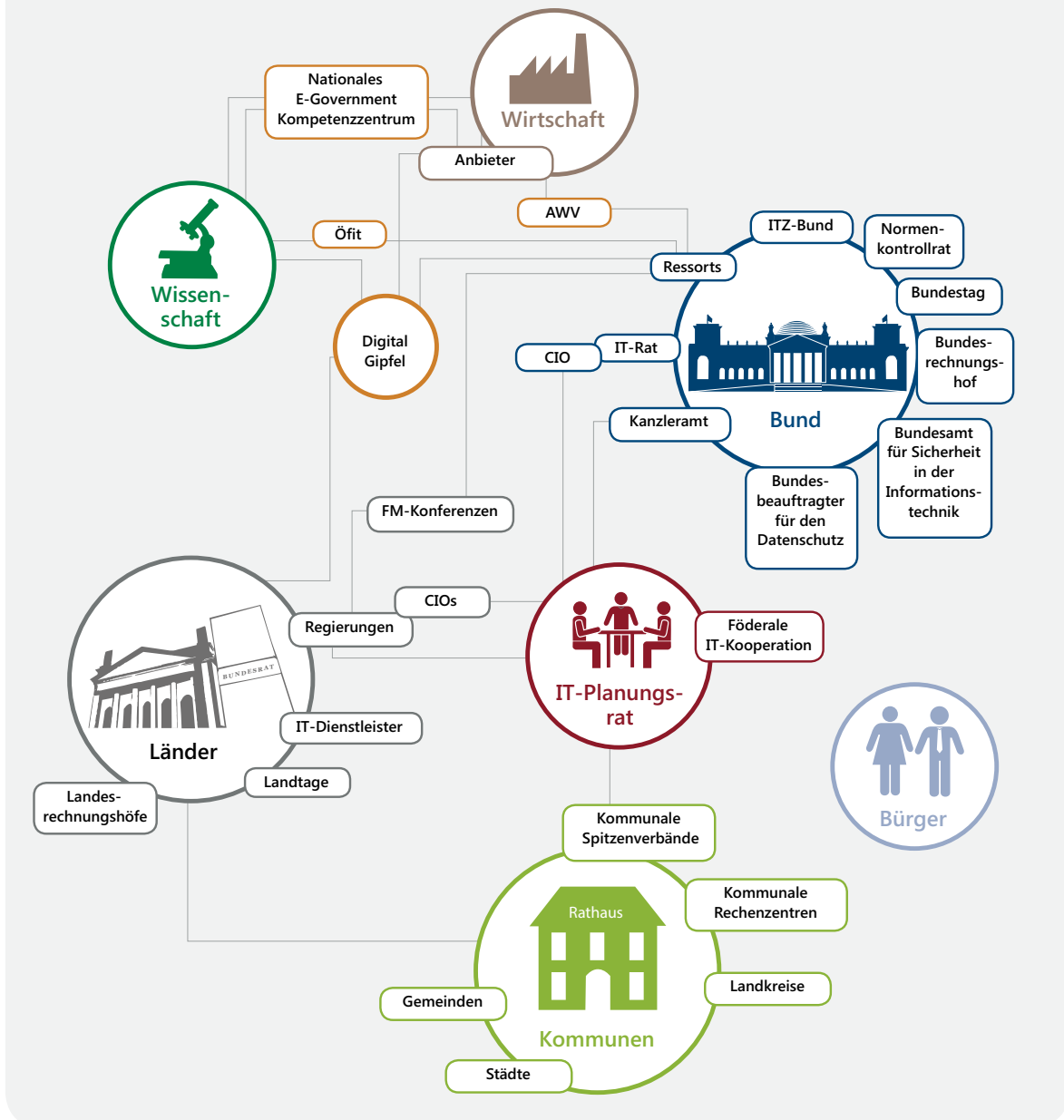
...mit dem IT-Planungsrat in einer zentralen Position

Als Bindeglied zwischen der IT-Steuerung von Bund und Ländern hat sich seit seiner Gründung aus den Vorläufergremien 2010 der IT-Planungsrat etabliert, in dem u. a. die zuständigen Staatssekretäre aus Bund und Ländern vertreten sind und Vertreter der kommunalen Spitzenverbände beratend teilnehmen. Die Aufgaben des IT-Planungsrats liegen in der Koordinierung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Fragen der Informationstechnik, der Beschlussfassung über fachunabhängige und fachübergreifende IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards, der Steuerung gemeinsamer E-Government-Projekte sowie der Planung und Weiterentwicklung des Verbindungsnetzes.

Als Koordinationsgremium folgt der IT-Planungsrat bisher den Traditionen der föderalen Entscheidungsfindung mit stark konsensual ausgestalteten Entscheidungskulturen¹² und der Tendenz zur Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner. Die befragten Experten dieser Studie sind sich aber auch einig: Das Gremium hat sich bewährt und stellt einen großen Schritt nach vorne in der ebenenübergreifenden IT-Governance dar. Gleichwohl, so der Tenor, müsse die Schlagkraft erhöht werden. Mit der abzusehenden Schaffung eines eigenen administrativen Unterbaus für den IT-Planungsrat (FITKO) wird ein erster Schritt in diese Richtung gegangen. Soll der IT-Planungsrat in Zukunft einflussreicher agieren, muss er eine doppelte Koordinationsleistung erbringen: vertikal die Interessen von Bund, Ländern, und Kommunen synchronisieren, und horizontal die Ressortegoismen im Griff halten.

¹² Wobei der IT-Staatsvertrag durchaus Entscheidungen nach einer qualifizierten Mehrheit vorsieht (§1 (7): „Beschlüsse des IT-Planungsrats bedürfen, soweit in diesem Vertrag oder durch Gesetz nicht etwas anderes bestimmt ist, der Zustimmung des Bundes und einer Mehrheit von 11 Ländern, welche mindestens zwei Drittel ihrer Finanzierungsanteile nach dem Königsteiner Schlüssel abbildet.“

Das Spielfeld – die Akteure der Verwaltungsdigitalisierung



Aber nicht alle Akteure sind an einem Tisch...

In seiner Zusammensetzung ist der IT-Planungsrat stark auf die (technische) Binnenperspektive von Bundes- und Landesverwaltung beschränkt, die Kommunen nehmen – auch im internationalen Vergleich mit Österreich oder Dänemark (mehr dazu in Kapitel „Innovationen für den Digitalen Staat“) – eine eher schwache Position ein. Weitere Akteure sind bisher nur am Rande in die nationale E-Government-Arena eingebunden.

Das betrifft zu allererst die Bürger, die in ihrer Rolle als Endnutzer in den derzeitigen Governance-Strukturen nicht vorkommen. Aber auch Wirtschaft und Wissenschaft sind nicht prominent vertreten. Zwar bietet die Plattform „Digitale Verwaltung und öffentliche IT“ des Digital-Gipfels für die letzteren beiden Akteursgruppen ein Gesprächsforum. Allerdings bleiben die Ergebnisse relativ unverbindlich. Zudem sind bei den Teilnehmern des Digital Gipfels auf Wirtschaftsseite insbesondere große IT-Firmen / Anbieter stark vertreten. Die breite

Landschaft der Wirtschaft mit Mittelstand und Start-ups, die von einer effizienten Digitalisierung der Verwaltung profitieren würde, ist kaum vertreten.¹³ An Verbindlichkeit mangelt es auch den Empfehlungen der Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung (AWV). Andere Länder verfolgen mit sichtbarem Erfolg deutlich kooperativere Ansätze, um einen breiten Akteurskreis auch in die konkrete Umsetzungsarbeit einzubinden. So sind in Österreich auch die Sozialversicherungsträger in der Plattform Digitales Österreich vertreten. In Dänemark wurde eng mit Banken und Sozialversicherungsträgern zusammengearbeitet, um ein möglichst breites Anwendungsfeld für E-Government-Lösungen zu schaffen und die Nutzung attraktiv zu machen. Auch

auf regionaler Ebene hat sich eine IT-Governance unter breiter Einbindung von Akteuren bewährt. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Metropolregion Rhein-Neckar, die es schafft, auf Impulse aus der Wirtschaft effektiv zu reagieren und häufig win-win Situationen zu identifizieren. In der Folge können Digitalisierungsinitiativen mit großem Nutzen umgesetzt werden.

Digital Leadership und Innovation

Mit der Digitalen Agenda¹⁴, der Digitalen Strategie 2025¹⁵ und dem Programm Digitale Verwaltung 2020¹⁶ des BMI sowie der Nationalen E-Government-Strategie des IT-Planungsrates gibt es auf Bundesebene etliche strategische Initiativen, die – zumindest teilweise – eine



SZENARIO

Die Tour



Wer hätte das dem deutschen Föderalismus in den 2010er-Jahren zugetraut? Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Jahr 2017 war der Startschuss für die digitale Aufholjagd der deutschen Verwaltung. Zwar dauerte es noch ein paar Jahre, bis sich die neue Arbeitsteilung und Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern eingespielt hatte, aber dann bildete sie den Grundstein für einen rasanten Aufholprozess. Allen Beteiligten war klar: Digitalisierung ist ein Etappenrennen und erst mit einem klaren Ziel vor Augen lassen sich die Strapazen der Einzelstapen bewältigen. Die Verabschiedung der ersten gemeinsamen Digitalisierungsstrategie 2030 von

Bund, Ländern und Kommunen war daher der erste strategische Schritt, gefolgt von einem ambitionierten Umsetzungsprozess.

Gemeinsam werden seitdem verbindliche Standards definiert und zentrale Bausteine der digitalen Verwaltung, wie die neue SMART-ID oder das neue Behördenpostfach entwickelt. Die Umsetzung ist nach wie vor in Verantwortung der föderalen Akteure geblieben, doch hat sich diese grundlegend gewandelt. Wo früher jedes Land und jede Gemeinde als Einzelkämpfer unterwegs war, ist heute ein Wettbewerb um die besten Lösungen entbrannt. Aus den unzähligen kommunalen und Landesrechenzentren, die sich alleine nicht

mehr gegen den Fachkräftemangel und die technologischen Herausforderungen im Sicherheitsbereich stemmen konnten, ist ein knappes Dutzend schlagkräftiger IT-Dienstleister geworden, die ebenenübergreifend ihre Leistungen anbieten. Durch die weitreichende Standardisierung und Harmonisierung von Schnittstellen schaffen es auch immer wieder Start-ups, in die digitale Verwaltungswelt vorzudringen. Sie sind immer dann besonders erfolgreich, wenn es gilt, die „Geschäftsmodelle“ von Fach-einheiten auf digitale Füße zu stellen. Bei Gelegenheit entstehen temporäre Allianzen, um neue Standards, Vorgaben und Anwendungen möglichst effizient und innovativ umzusetzen. Zu-

¹³ Siehe aus BMWi, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Digitale-Welt/nationaler-it-gipfel.html>

¹⁴ https://www.digitale-agenda.de/Content/DE/_Anlagen/2014/08/2014-08-20-digitale-agenda.pdf?__blob=publicationFile&v=6

¹⁵ <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/digitale-strategie-2025.html>

¹⁶ <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2014/regierungsprogramm-digitale-verwaltung-2020.html?nn=331546814>, <http://negz.org/ueber-uns/wer-wir-sind/>

zunehmende Digitalisierung der Verwaltungsabläufe und eine Ausweitung der Nutzung von E-Government in den Blick nehmen. Diese Vielfalt zeigt aber auch, dass es bisher keinem Akteur gelungen ist, das Thema Digitalisierung der Verwaltung mit einem starken Gestaltungsanspruch exklusiv zu besetzen. Auch hier zeigen Erfahrungen aus anderen Ländern, dass eine überzeugende ebenenübergreifende Strategie, die eine gemeinsame Vision der digitalen Verwaltung formuliert und die volle Unterstützung der beteiligten Akteure hat, ein Erfolgsfaktor der Digitalisierung ist.

Designierte Innovatoren (siehe Kapitel „Innovationen für den digitalen Staat“), wie sie in andere, Ländern erprobt werden, findet man im derzeitigen Spielfeld nicht: Das Kompetenzzentrum öffentliche IT soll, geför-



» **Im Föderalismus kommt es immer zu Konflikten in der Ausgestaltung von Lösungen. Um frühzeitig Probleme zu vermeiden und Lösungen zu erarbeiten, bedarf es Verhandlungen auf Augenhöhe mit allen Stakeholdern.** «

Roland Ledinger

gleich hat sich in besonders sensiblen Bereichen staatlichen Handelns und in den kommerziell nicht attraktiven Nischen einzelner kleiner Fachverfahren eine neue Kooperationskultur entwickelt. Länder, Bund und Gemeinden kooperieren nach dem Grundsatz „der Beste für alle“, um auch in diesen Bereichen Effizienzen zu heben.

Dreh- und Angelpunkt des neuen digitalen Föderalismus ist „D²-Deutschland.Digital“. Hervorgegangen aus dem IT-Planungsrat ist mit D² eine schlagkräftige Digitalisierungsbehörde für den öffentlichen Sektor. D² ist der neue Kern der strategischen IT-Governance in Deutschland. Neben der entscheidungsbefugten Runde der CIOs wurde ein erweiterter Steuerungskreis eingerichtet, er bindet Sozialversicherungsträger, Banken, Versicherungen sowie weitere Akteure der Privatwirtschaft ein. Durch gemeinsame Projekte – insbesondere im Bereich der sicheren, rechtsverbindlichen digitalen Kommunikation – konnten Synergien mit diesen Akteuren genutzt werden und schnell

eine kritische Masse für erfolgreiche zentrale E-Government-Tools erreicht werden. Durch eine neue Zusammenarbeitskultur sind lange Entscheidungsblockaden selten geworden. Dazu haben auch neue Instrumente wie der Legacy-Fond beigetragen, der den Spielraum für Win-win-Lösungen vergrößert. Dieser steht mit Finanzmitteln und Know-how immer jenen Gebietskörperschaften zur Verfügung, deren IT-Lösungen aufgrund neuer Standards obsolet zu werden drohen. D² bietet der politischen Abstimmungsebene zudem einen professionellen Unterbau, um getroffene Entscheidungen und Projekte zügig im föderalen System umzusetzen und verbindlich zu verankern. Zum Erfolg der Behörde haben insbesondere das User-Lab, in dem jede neue Lösung von zukünftigen Nutzern der Dienstleistung getestet wird, und das Innovation-Lab beigetragen, die eine konsequente Nutzerorientierung und Agilität ermöglichen.

Nicht alle Bürger sind jedoch begeistert von der neuen, bunten Digi-

talwelt, die sich hinter den Portalen auf unterschiedlichsten Zugängen öffnet. Die Digital Natives kennen sich aus mit häufig veränderten Benutzeroberflächen und Versionen, für die Älteren ist es schwierig, sich im steten Wandel zu orientieren. Mittlerweile hat „die Tour“ – wie Mitarbeiter der Digitalisierungsbehörde den Umsetzungsprozess aufgrund des rotierenden Vorsitzes und der Radsportbegeisterung des Bundesvertreters halb stolz, halb spöttisch bezeichnen – in fast allen Landesteilen Station gemacht, aber es gibt sie immer noch, die dunklen Flecken auf der digitalen Landkarte. Nicht alle Verwaltungen haben sich beteiligt, und da der kooperative Wandel Zeit braucht, stehen immer noch Leistungen zur Digitalisierung aus. Und dann sind da ja noch die Pleiten, Pech und Pannen, die mit der neuen Risikofreude und Agilität Einzug in die öffentliche Verwaltung gehalten haben. Dass in Berlin für eine Woche keine Eheschließungen durchgeführt werden konnten, war da das kleinste Problem.



» Die IT-Konsolidierung Bund wäre ohne den Haushaltsausschuss nie in die Gänge gekommen. Das Parlament könnte noch viel mehr Impulse setzen. Oftmals habe ich aber den Eindruck, dass die Digitalisierung der Verwaltung als unpolitisches Kerngeschäft der Verwaltung wahrgenommen wird, in das sich das Parlament wenig einzumischen hat. «

Dorothea Störr-Ritter

dert vom BMI, als Denkfabrik für öffentliche IT proaktiv Themen und Trends für die öffentliche IT von morgen identifizieren.¹⁷ Das von seinen namhaften Mitgliedern aus Wirtschaft und Wissenschaft getragene Nationale E-Government-Zentrum (NEGZ) versteht sich als Plattform zur Diskussion „von aktuellen Herausforderungen, erforderlichen Modernisierungsmaßnahmen und konkreten Handlungsempfehlungen zur Staatsmodernisierung und Verwaltungsdigitalisierung“.¹⁸ Der Einfluss dieser Akteure lässt sich allerdings kaum bewerten.

Impulse und Kontrolle

Eine wichtige Rolle kann auch den Parlamenten in Bund und Land als Impulsgeber und Kontrolleur zukommen. Unsere Gesprächspartner sehen viel Potenzial für Parlamente, einen verbindlichen Rahmen und Impulse zu setzen, konstatieren aber auch, dass E-Government nach wie vor kein politisch attraktives Thema ist und den Verwaltungen überlassen werde. Zugleich zeigen

die Beispiele IT-Konsolidierung im Bund sowie die Verabschiedung des Berliner E-Government-Gesetzes, dass Parlamente hier eine eindrucksvolle Rolle spielen können, um Impulse für ambitioniertere Vorhaben zu setzen.¹⁹

Daneben hat sich in den letzten Jahren insbesondere der Normenkontrollrat mit seiner kritischen Bestandsaufnahme und strategischen Impulsen als Akteur im Spielfeld der Digitalisierung positioniert. Regelmäßig kritisch betrachten die Rechnungshöfe die konkrete Umsetzung von IT-Projekten und bemängeln insbesondere fehlende Wirtschaftlichkeit und Steuerung von IT-Projekten.

Zusammenfassend zeigt der Blick auf das Spielfeld ein zunehmend ausdifferenziertes, aber mit Blick auf die letzten Jahre ein sich im Umbruch befindliches Akteursfeld. Zentrale Funktionen und Koordinationsaufgaben bleiben derzeit jedoch noch unbesetzt.



INFO

Fünf-Länder-Kooperation für ein Servicekonto

Das Bundesländer auch über Grenzen hinweg selbstständig die IT-Zusammenarbeit organisieren können, zeigen Berlin, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.* Im Rahmen der Cebit 2017 wurde bekanntgegeben, dass sich die fünf Bundesländer auf eine offene Kooperation für ein gemeinsames Servicekonto für Bürger und Unternehmen verständigt haben. Basieren wird das Servicekonto auf der Infrastruktur GovernmentGateway, die vom öffentlichen IT-Dienstleister Dataport entwickelt wird. Die Fünf-Länder-Kooperation erweitert das Servicekonto dabei um weitere Funktionen, um etwa die Interoperabilität mit anderen Servicekonten sicherzustellen und digitale Bescheide zustellen und empfangen zu können. Zudem wurde sichergestellt, dass die Anforderungen des gemeinsamen Portalbundes von Bund und Ländern umgesetzt werden müssen. Die Fünf-Länder-Kooperation sieht sich dabei explizit als offene Kooperation, der sich andere Länder anschließen können.

* Mehr Informationen unter <http://www.tagesspiegel.de/advertorials/ots/dataport-cebit-2017-fuenf-laender-kooperation-fuer-ein-servicekonto/19541844.html>

¹⁷ <https://www.oeffentliche-it.de/>

¹⁸ <http://negz.org/ueber-uns/wer-wir-sind>

¹⁹ Zur Verabschiedung des Berliner E-Governmentgesetzes siehe z.B. http://www.kommune21.de/meldung_23603.html

Innovationen für den digitalen Staat: die internationale Perspektive

Das Zusammenbringen der wichtigsten Akteure aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen ist eine zentrale Herausforderung für den digitalen Staat. Der Blick auf das Spielfeld hat gezeigt, dass hier Fortschritte erzielt wurden. Das Ziel einer inklusiven und schlagkräftigen föderalen Digitalisierung scheint zumindest in Reichweite.

Die nächste große Hürde für mehr und besseres E-Government in Deutschland besteht darin, von der Planung und Organisation der IT-Governance in die aktive Umsetzung von digitalen Lösungen zu kommen. Auch wenn Standards und Rechtsrahmen einmal beschlossen sind, gilt es die Frage zu beantworten, wie und durch wen zukünftig Innovationen in die Verwaltung getragen werden.

Vor dieser Herausforderung steht Deutschland nicht allein. Auch andere Länder suchen nach Strategien und Lösungen, um ihren Bürgern bessere digitale Services anbieten zu können, die gesellschaftlichen Akteure in die Transformation einzubinden und Innovationen systematisch in der Verwaltung zu verankern. Ein Blick über die deutsche Grenze zeigt: Der Weg zum digitalen Staat ist vielfältig.



» **Um die Potenziale der Digitalisierung für Staat und Verwaltung zielgerichtet und zugleich praxisnah zu erschließen, brauchen wir Innovations- und Erprobungsräume sowie einen echten Innovationsfonds des IT-Planungsrates.** «

Marco Brunzel

Digital Service Teams – Spezialeinsatzkräfte für die Verwaltung

Für die ambitionierte Aufgabe der Transformation des Staates hat sich über die letzten Jahre vor allem im angelsächsischen Raum ein besonderes Modell etabliert: Digital Service Teams.²⁰ Der prominenteste Vertreter ist der Government Digital Service (GDS) in Großbritannien. Dieser ist gleichzeitig das Vorbild für die Digital Service Teams „18F“ und U.S. Digital Services (USDS) in den Vereinigten Staaten sowie das Digital Transformation Office (DTO), nun Digital Transformation Agency (DTA), in Australien.

Digital Service Teams nehmen die Rolle von Quasi-Digital-Spezialkräften für die öffentliche Verwaltung ein. Ihre Aufgabe ist das Entwickeln, Pilotieren und Implementieren von digitalen Lösungen in hohem Tempo, etwa Behörden-Webseiten, Online-Kundenportale oder digitale Bezahlssysteme. Dabei arbeiten Digital Service Teams stark ergebnisorientiert und zum Teil unabhängig von der regulären Behördenstruktur. Das Ziel ist das frühzeitige „Delivern“ von Dienstleistungen und deren kontinuierliche Verbesserung durch regelmäßige „Releases“. Ausgangspunkt der Arbeit von Digital Service Teams ist stets die Frage, wie am Ende der Bürger profitiert, wodurch ein besonderer Fokus auf Government-to-Citizens-(G2C)-Dienstleistungen liegt. Dezierte User-Stories und Testing, also ein konsequentes Ausrichten der Dienstleistungen an den Wünschen der Bürger, ist dafür die Grundlage.

Auch IT-Vergabeprozesse und Beratungsdienstleistungen können von Digital Service Teams zentralisiert übernommen werden. So beraten sie in einigen Ländern die Behörden explizit beim Technologie-Beschaffungsprozess, von der Feststellung des Bedarfs über die Form der Ausschreibung bis hin zur Auswahl des externen Dienstleisters. Dabei können die Digital Service Teams ihre hohe fachliche Expertise ausspielen, wodurch die Verwaltungen in einer deutlich besseren Verhandlungsposition sind. Gleichzeitig zielt die vereinheitlichte Beschaffung auf maximale Kompatibilität, Offenheit und Nutzen der IT-Systeme.

²⁰ Vgl. Ines Mergel (2017): Start-up Kultur in der Verwaltung: IT-Inkubator zur digitalen Transformation des Öffentlichen Dienstes. Verfügbar unter <https://www.polver.uni-konstanz.de/mergel/news/meldungsdetails/behoerden-spiegel-artikel-zum-thema-start-up-kultur-in-der-verwaltung/>



» **Eine der größten Herausforderungen ist der Aufbau einer IT-Kompetenz in der öffentlichen Verwaltung, die mit der IT-Kompetenz im privaten Sektor mithalten kann.** «

Ines Mergel

Bruch mit institutionellen und kulturellen Gepflogenheiten

Diese Form der Digitalisierung von außen bzw. von oben entspricht auch im angelsächsischen Kontext einer radikalen Herangehensweise und einem Bruch mit etablierten Autonomien und Hierarchien: Durch den Einsatz von digitalen Spezialkräften kann Behörden bzw. Ministerien die Federführung über Fragen digitaler Technologien und Services fast vollständig entzogen und in den Digital Service Teams zentralisiert werden.

Den digitalen Teams werden aber nicht nur institutionell, sondern auch kulturell größtmögliche Freiheiten eingeräumt. Anstelle von regulären Verwaltungsmitarbeitern wurden in Großbritannien, den USA und Australien viele Mitarbeiter aus der Tech-Branche von der Privatwirtschaft abgeworben, um in den Digital Service Teams für die Verwaltung zu arbeiten. So soll erreicht werden, dass bisherige Verwaltungsleistungen und Prozesse möglichst unvoreingenommen betrachtet werden und die Service Teams, ausgerüstet mit dem Know-how von führenden Software-Konzernen, möglichst innovative Lösungen entwickeln.

Um Experten für diese Aufgabe zu gewinnen, setzte die Politik in den jeweiligen Ländern meist zweigleisig an: Zum einen wird auf eine hohe intrinsische Motivation der Tech-Talente gesetzt, ihre Fähigkeiten für die Gemeinschaft einzubringen und dafür auf deutlich stattlichere Privatwirtschafts-Gehälter zu verzichten. Zum anderen wird die Tätigkeit für ein Digital Service Team oft zeitlich begrenzt. Konkret gibt es Arrangements, bei denen Mitarbeiter aus der Privatwirtschaft für eine bestimmte Dauer in die öffentliche Verwaltung entsendet werden, um anschließend wieder in das Unternehmen zurückzukehren. Ein Beispiel hierfür ist das Presidential Innovation Fellows (PIF) Stipendium, welches 2012 vom Weißen Haus in den USA gestartet wurde, um Top-Tech-Talente für eine Tätigkeit für den Staat zu begeistern.²¹ Die PIF-Stipendiaten dienen für

zwölf Monate, in denen sie an verschiedenen Projekten arbeiten, um Innovationen in der Verwaltung zu implementieren.

Digital Service Team ist nicht gleich Digital Service Team

Grundsätzlich lassen sich Digital Service Teams anhand verschiedener Kriterien kategorisieren. Zum einen stellt sich, erstens, die Frage, wie stark die Zentralisierung von Digitalisierungskompetenzen- und Befugnissen auf Bundes- bzw. zentralstaatlicher Ebene ausgeprägt ist. Konkret ist damit gemeint, ob das jeweilige Digital Service Teams im institutionellen Kontext Entscheidungen treffen und umsetzen kann, die eigentlich in einer anderen Verwaltungseinheit, etwa einem Ministerium liegen.

Daraus ergibt sich, zweitens, die Frage nach der Stärke des politischen Mandats. Die faktischen Befugnisse eines Digital Service Teams stehen im Zusammenhang mit dem Einfluss der dahinterstehenden politischen Akteure. Der Government Digital Service in Großbritannien (starkes politisches Mandat, aber auch Abhängigkeit) und 18F in den USA (schwächeres politisches Mandat, aber stärkere Unabhängigkeit) veranschaulichen dabei zwei unterschiedliche Modelle.

Darüber hinaus unterscheiden sich Digital Service Teams, drittens, durch deren institutionelle Einbettung bzw. Verankerung, beispielsweise ob das jeweilige Digital Service Team an eine bestehende Behörde angebunden ist oder es eine eigene Behörde bzw. eine unabhängige Einheit darstellt.

Ebenübergreifende Zusammenarbeit als Spiel über Bande

Digital Service Teams sind im angelsächsischen Raum vor allem auf Bundes- bzw. Zentralstaatsebene aktiv. Dies hat teilweise verfassungsrechtliche Gründe, etwa in den USA. Oftmals ist es aber schlicht eine Frage der

²¹ Mehr Informationen zum Presidential Innovation Program unter <https://presidentialinnovationfellows.gov/about/>



BEST PRACTICE

Government Digital Service (GDS)

Der Government Digital Service (GDS) wurde im 2011 von der britischen Regierung ins Leben gerufen, um den "Digital by Default"-Standard der Digitalisierungsstrategie „Directgov 2010 and beyond“ zu implementieren.* Der GDS ist mit seinen mehr als 500 Mitarbeitern, die zu einem bedeutenden Teil aus der Privatwirtschaft rekrutiert wurden, Teil des Cabinet Office, einer zentralen Behörde, die den Premierminister und das Kabinett unterstützt. Der Auftrag des GDS ist es, die unterschiedlichen Ministerien und Organisationen der britischen Zentralregierung zu digitalisieren.

Unter der Maxime „Government as a Platform“ verfolgt der GDS drei Kernziele:

1. Verbesserung des Online-Zugangs zu den digitalen Verwaltungsdiensten
2. Neugestaltung der Transaktionsdienste und deren Online-Zugang
3. Optimierung neuer Dienstleistungen durch Standardisierung.

Durch die Integration in das Cabinet Office hat der GDS mit der Rückendeckung des Cabinet Ministers weitreichende Kompetenzen und Befugnisse: ohne Zustimmung der betroffenen Behörden kann der GDS deren Digital-Themen an sich ziehen und Richtungsentscheidungen treffen. Das Budget hierfür verhandelt das Finanzministerium direkt mit dem GDS, nicht mit den einzelnen Behörden. Der GDS kann dadurch auch in IT-Vergabeprozesse der gesamten Zentralverwaltung eingreifen und hat ein Mitspracherecht bei jeder senioren Personalentscheidung im Bereich „Digital“.

Der GDS zeichnet verantwortlich für die Umsetzung diverser digitaler Großprojekte der britischen Regierung in den letzten Jahren, unter anderem:

- Gov.co.uk: Zusammenführung sämtlicher Ministerienwebseiten und Dienstleistungen auf einer zentralen Plattform
- Verify: Einführung eines auf Open Identity Exchange (OIX) basierenden elektronischen



» **Zwei Zutaten sind entscheidend für die erfolgreiche Digitalisierung der Verwaltung: zum einen ein ganzheitlicher Ansatz, der ein starkes, zentrales politisches Mandat mit dem Ziel eines kulturellen Wandels in der Verwaltung verbindet. Zum anderen die Offenheit von Daten und Standards, um möglichst viele Akteure einzubinden.** «

Chris Ferguson

Identifikationsverfahrens mit privatwirtschaftlichen Partnern

- GOV.UK Pay: Entwicklung einer einheitlichen Online-Bezahlungsmethode für alle Services der öffentlichen Verwaltung.

Schon in seinen ersten fünf Jahren war der GDS ein einflussreicher Akteur in der Digitalisierung der britischen Verwaltung. Ein besonderer Fokus nach dem starken Wachstum der ersten Jahre ist nun, die aufgebaute Expertise zu institutionalisieren. Dazu wurde 2014 die Digital Academy gegründet, in der Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes digital weitergebildet werden.

* Mehr Informationen unter <https://gds.blog.gov.uk/>

Ressourcen, die auch in Digital Service Teams nicht unbegrenzt sind. Um aber dennoch einen Mehrwert für die Digitalisierungsbestrebungen anderer staatlicher Ebenen zu bieten, setzen die Einheiten konsequent auf offene Standards sowie Daten und stellen ihren Code frei zur Verfügung. Dies ermöglicht es auch anderen staatlichen Akteuren, die Lösungen der Digital Service Teams zu reproduzieren.

Digital Service Teams fungieren zudem nicht nur als zentralstaatliche Entwicklungs- und Implementierungseinheiten, sondern schaffen auch digitale Vorbilder. In ihrer Rolle als Spezialkräfte der Verwaltung bringen sie durch exzellente digitale Dienstleistungen den digitalen Stein ins Rollen und veranschaulichen, worüber sonst nur diskutiert wird. Mit ambitionierten Digitalprojekten erreichen sie schnell einen hohen digitalen Status quo, der es Bürgern und Unternehmen ermöglicht, sich von den Chancen eines digitalen Staates zu überzeugen.

Viel Licht, aber auch Schatten

Digital Service Teams stellen ein innovatives, aber auch systemfremdes Modell der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung dar. Durch den Einsatz externer Experten, die eine andere Kultur, Vorstellungen sowie Arbeitsweisen in die Verwaltung tragen, ist Reibung nahezu garantiert. Auch dies lässt sich in den angelsächsischen Ländern beobachten. Umso größer das politische Mandat und der Einfluss der Digital Service Teams war, umso lauter wurde der Vorwurf, die neuen Akteure seien überheblich und respektlos gegenüber gewachsenen Strukturen in der Verwaltung. Ebenso kam der Vorwurf auf, die entwickelten Lösungen seien fehlerbehaftet und nicht ausgereift.²² Nichtsdestotrotz können sich die Erfolge der Digital Service Teams sehen lassen. Großbritannien führte 2016 das UN E-Government Survey an, gefolgt von Australien, das 2015 mit dem Digital Transformation Office ebenfalls eine digitale Spezialeinheit nach dem Vorbild Großbritanniens schuf. Dem Einsatz von 18F und USDS in den Vereinigten Staaten ist es zudem in erheblichem Maße zu verdanken, dass die Gesundheitsreform der Regierung Obama nicht in einem digitalen Desaster endete.²³

Government Labs – Experimentierräume für eine innovative Verwaltung

Umsetzungsorientierte Digital Service Teams sind eine Möglichkeit, Innovationen in die Verwaltung zu

tragen. Eine andere sind sogenannte Government Labs. Dabei handelt es sich um Einrichtungen, in denen in einem geschützten Rahmen Akteure aus Verwaltung, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft praxisorientiert Ideen und Innovationen erproben. Diese Government Labs sind häufig an Hochschulen angedockt, können aber auch Teil der ministerialen Struktur selbst sein.

Das erklärte Ziel von Government Labs ist es, im Sinne von Open Innovation den Innovationsprozess durch Beteiligung möglichst diverser Interessen selbst zu öffnen und damit das Innovationspotenzial zu steigern. Dafür werden Teilnehmer aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen eingeladen, an Workshops und Diskussionsveranstaltungen teilzunehmen. Dabei setzen Government Labs häufig auf den Einsatz von zeitgemäßen Problemlösungsansätzen wie Design Thinking, einem interdisziplinären Konzept der Kollaboration, bei dem mit einem Fokus auf die Nutzererfahrung konkrete Produktideen entwickelt werden. In einem iterativen Verfahren werden die entstandenen Ideen und Produkte getestet, weiter verfeinert und schließlich für den Einsatz in der Verwaltung vorbereitet.

Bürgerfreundliche Innovation durch Öffnung: das Mindlab in Dänemark

Ein Beispiel für die offene und kollaborative Entwicklung von innovativen Lösungen für die öffentliche Verwaltung ist das MindLab in Dänemark.²⁴ Es gehört zum Ministerium für Industrie, Wirtschaft und Finanzen, dem Ministerium für Arbeit und dem Ministerium für Bildung sowie zur Gemeinde Odense. Als regierungsübergreifende Innovationseinheit hat es das Ziel, Bürger und Unternehmen bei der Schaffung neuer Lösungen für die Gesellschaft miteinzubeziehen. Das Kernpersonal besteht aus 18–20 Personen mit unterschiedlichen Kompetenzen, von Design über Politikwissenschaften bis hin zu technischen Fähigkeiten. Das Mindlab beschäftigt sich mit einem breiten Themenspektrum, von Entrepreneurship über digitale Services bis hin zu Bildung und Beschäftigung.

Die Unterstützung der dänischen Steuerbehörde SKAT durch das Mindlab zeigt dabei beispielhaft, wie Innovationen in die richtige Bahn gelenkt werden können, wenn Bürger frühzeitig einbezogen werden. Ursprünglich hatten Mitarbeiter von SKAT die Idee, eine SMS-basierte Version eines E-Services für eine mobile Steuererklärung zu entwickeln. Mindlab spiegelte diese

²² Beispielfhaft nachzulesen in einem Artikel von Suzannah Brecknell (2016 - <http://www.civilserviceworld.com/articles/news/dismantling-gds-would-be-black-day-says-francis-maude-uk-tops-digital-rankings>)

²³ Nachzulesen im Artikel von Frank Konkel auf nextgov.com (<http://www.nextgov.com/cio-briefing/2017/04/was-healthcaregov-fiasco-best-thing-happened-digital-government/136998/>)

²⁴ Mehr Informationen unter mind-lab.dk/en



BEST PRACTICE

18F

18F ist ein 2014 aus dem Presidential Innovation Fellows Programm hervorgegangenes Digital Services Team in den USA.* Als Teil der General Services Administration (GSA), einer unabhängigen Unterstützungs-Bundesbehörde, arbeiten 200 Mitarbeiter in der nach Start-up-Prinzipien aufgebauten Abteilung, darunter Entwickler, Datenwissenschaftler und Politikanalysten. Seit 2016 ist 18F Teil des Technology Transformation Service, in dem weitere staatliche Technologie-Programme unter einem Dach vereint sind. Der Name leitet sich vom Hauptbürostandort in Washington, D. C., Ecke 18. und F Street ab.

18F arbeitet vollständig eigenfinanziert. Als Teil der General Services Administration (GSA) bieten sie ihre Leistungen anderen Bundesbehörden gegen Honorar an. Durch die Eigenfinanzierung und Koppelung an die GSA kann 18F weitgehend unabhängig von der Veränderung des politischen Mandats existieren.

Als Digital Service Team hat 18F eine doppelte Funktion in der amerikanischen Bundesverwaltung: Zum einen bieten sie als Produkt-Inkubator und Services-Unternehmen jeder Behörde sowohl Entwicklung und Einführung als auch Beratung zu digitalen Lösungen an. So wurde etwa gemeinsam mit der Schwesterorganisation von 18F, dem U.S. Digital Service**, die Komplettüberholung der Website des damals neuen staatlichen Gesundheitsprogramms, HealthCare.gov, in nur kürzester Zeit gestemmt.

Zum anderen liegt ein besonderer Schwerpunkt auf der IT-Vergabe und -Steuerung.

“Improve the public’s experience with the government by helping agencies build, buy and share technology that allows them to better serve the public.”

Mission Statement des Technology Transformation Service

So beraten 18F mit ihrem technischen Know-How nicht nur bei der Vergabe, sie haben auch die Vergabep Praxis selbst verändert. Großprojekte werden, wenn möglich, von 18F auf einzelne Aufgabenpakete heruntergebrochen, die auch

von kleineren Firmen bewältigt werden können. Damit wurde der Wettbewerb auf dem Markt für IT-Dienstleistungen deutlich verschärft, indem auch Start-ups Chancen auf staatliche IT-Aufträge bekommen.

Gleichzeitig wurde die Vergabe von Aufträgen auf eine digitale Plattform verlagert, auf der alle vertretenen Anbieter hohe technische als auch methodische Standards erfüllen müssen, die von 18F entwickelt wurden.*** Zum Nachweis der Eignung müssen Bieter beispielsweise eine konkrete Coding-Aufgabe lösen, anstatt ein 50-seitiges Angebot zu schreiben. Mit Hilfe des Wissens von 18F können Behörden so praxisorientiert feststellen, ob die Anbieter auch tatsächlich in hoher Qualität und vereinbarter Zeit liefern können.



» ***Den Entscheidern in staatlichen Stellen ist oftmals gar nicht bewusst, welche Bandbreite an technischen Lösungen es auf dem Markt gibt. Um eine Mobiltelefon-Analogie zu bemühen: sie geben sich mit einem Klapphandy zufrieden, obwohl es preisgünstiger auch ein Smartphone sein könnte.*** «

Stephanie Rivera

* Mehr Informationen unter <https://18fgsa.gov/>

** Mehr Informationen unter <https://www.usds.gov/>

*** 18F Agile Blanket Purchase Agreement Ordering Guide (Agile BPA), siehe <https://pages.18f.gov/ads-bpa/ordering-guide/>

Idee in einem Workshop mit dänischen Bürgern. Das Ergebnis: Eine SMS-basierte Lösung traf auf wenig Gegenliebe aufseiten derjenigen, für die der Service eigentlich gedacht war. Als Konsequenz wurden die Pläne eingestampft und potenziell viel Steuergeld für eine Dienstleistung gespart, für die es keine echte Nachfrage gab.

Doch das Mindlab verhinderte nicht nur eine Fehlentwicklung. Zusammen mit den Bürgern wurde ein Ideenkatalog für die Entwicklung einer zukünftigen Version des E-Services entwickelt, der sowohl für die Mitarbeiter von SKAT als auch für die Bürger tatsächlichen Nutzen schafft.



INFO

Öffentliche Verwaltung und Digital Service Teams: Eine Frage der Kultur

Digital Service Teams bringen nicht nur eine neue institutionelle Konstellation und neues Personal in die Verwaltung. Auch die Arbeitsweisen dieser digitalen Spezialkräfte sind dezidiert anders und geprägt von agilen Organisations- und Projektmanagement-Methoden, welche in der Softwareindustrie schon seit vielen Jahren der Standard sind.

Organisatorisch bedeuten agile Arbeitsweisen, das interdisziplinäre Teams in einzelnen Projekten (z.B. der Aufbau einer Website) weitgehend autonom operieren und auf eine horizontale Rollenverteilung anstatt auf vertikale Hierarchien setzen. Die einzelnen Team-Mitglieder können spezielle Schwerpunkte und Kenntnisse haben, begegnen sich innerhalb des Teams aber stets auf Augenhöhe.* Dies steht häufig im starken Gegensatz zur öffentlichen Verwaltung, in Deutschland aber auch in anderen Ländern, in denen stärker in hierarchischen Linienstrukturen gedacht wird.

Agil bedeutet in Digital Service Teams aber auch eine andere Herangehensweise an Projektmanagement als herkömmliche Wasserfall-Methoden, die in der Verwaltung dominieren. Der Wasserfall-Ansatz, bei dem zu Beginn alle Projektschritte als klare Arbeitspakete mit festen Bearbeitungszeitpunkten festgelegt werden, gilt in der Softwareindustrie schon lange als gescheitert, da er häufig an der Realität vorhersehbarer und unvorhersehbarer Komplikationen scheiterte. Dies führte zu fehlerhaften und überteuerten Lösungen, die nicht innerhalb des ursprünglichen Zeitplans umgesetzt wurden.

Agiles Projektmanagement hingegen setzt auf kleinere Arbeitspakete, die in kürzeren Zeiträumen intensiv bearbeitet werden, an deren Ende jeweils ein konkretes Ergebnis steht (z.B. ein Website-Feature), welches einen klaren Mehrwert bietet. Ändern sich im Projektverlauf Erwartungen (etwa der Kunden bzw. Bürger) oder Rahmenbedingungen (z.B. regulatorische), können diese dynamisch im aktuellen oder nächsten Zyklus aufgenommen oder kurzfristig angepasst werden.

Durch das Aufeinandertreffen dieser unterschiedlichen Arbeitskulturen von Verwaltung und Softwareentwicklung sind beim Einsatz von Digital Service Teams Reibungen vorprogrammiert.** Den unterschiedlichen Arbeitsweisen liegen eigene, gewachsene Organisationskulturen zugrunde, die sich nicht von heute auf morgen verändern lassen. Agile Arbeitsmethoden bedeuteten immer auch das ehrliche Eingeständnis, dass nicht alles planbar ist und Fehler bei der Entwicklung neuer Dienstleistungen und Produkte unvermeidlich dazugehören. Möchte die öffentliche Verwaltung in Zukunft ein attraktiver Arbeitgeber für junge Talente bleiben, denen auch der Weg in die Privatwirtschaft offensteht, ist ein Wandel unumgänglich.

* Siehe dazu auch das Agile Manifest unter <http://agilemanifesto.org/>

** Siehe auch ein Artikel „The Secret Startup That Saved the Worst Website in America“ von Robinson Meyer in The Atlantic (<https://www.theatlantic.com/technology/archive/2015/07/the-secret-startup-saved-healthcare-gov-the-worst-website-in-america/397784/>)



» **Verwaltungshandeln ändert sich auf allen Ebenen, da wird es einen heftigen Kulturwandel geben müssen. Hier brauchen wir eine länderübergreifende Debatte was Dienstrecht, Bezahlung und weitere Faktoren angeht.** «

Sabine Smentek



» **Wir brauchen dringend eine Zentralstelle, beispielsweise im Kanzleramt angesiedelt, welche verantwortlich für die Strategien und Umsetzungen von E-Government und horizontal und vertikal entscheidungsfähig ist.** «

Sebastian Muschter

Universitäre Forschung trifft E-Government: das eGovLab in Schweden

Auch in einem anderen skandinavischen Land wird auf Government Labs zur Erneuerung der öffentlichen Verwaltung gesetzt: Das eGovLab in Schweden hat sich zum Ziel gesetzt, den Einfluss von Informations- und Kommunikationstechnologien auf die Transformation von Governance zu erforschen und zu visualisieren.²⁵ Im Gegensatz zum dänischen Modell ist das eGovLab dabei nicht direkt an die Verwaltung angedockt, sondern eine unabhängige Organisation als Teil des Centre for Excellence im Department of Computer & Systems Science der Universität Stockholm.

Auch das eGovLab setzt auf Open Innovation und die institutionalisierte Kollaboration unterschiedlicher Akteure, von Unternehmern und Verwaltungsmitarbeitern über Forscher bis hin zu Tech-Talenten aus der Privatwirtschaft. Dabei sollen Ideen nicht nur auf dem Papier entwickelt werden, sondern konkrete Lösungen, etwa Smartphone-Apps für die Verwaltung, auch entwickelt, getestet und schließlich veröffentlicht werden. Damit ist das eGovLab Experimentierraum und Inkubator zugleich.

Um dies zu ermöglichen, setzt das eGovLab auf ein mehrstufiges, offenes Format. In einem ersten Schritt wird eine spezifische E-Government-Herausforderung identifiziert, die angegangen werden soll. Anschließend werden unterschiedliche Akteure zu Open-Innovation-Jam-Sessions eingeladen. Dabei handelt es sich

um Workshops, in denen sich 15 bis 20 Teilnehmer an ein bis zwei Tagen mit der Herausforderung auseinandersetzen und erste Lösungsideen entwickeln. Diese werden anschließend visualisiert und damit konkretisiert und in Testbeds, also wissenschaftlichen Testumgebungen, möglichst mit echten Daten erprobt. Dabei soll laufend Feedback von Bürgern eingeholt werden, um agil auf bestimmte Anforderungen reagieren zu können. Am Ende des Prozesses steht ein Prototyp, der implementiert werden kann.

Digitalagenturen – Digitalisierung als strategische Querschnittsaufgabe

Ein weiterer Weg, digitale Innovation in die Verwaltung zu tragen, sind sogenannte Digitalagenturen, die als Teil der Verwaltung einen expliziten digitalen Gestaltungsauftrag haben. Während Digital Service Teams und Government Labs einen praxisorientierten Fokus auf Programmierung, Erprobung und Implementierung von konkreten Lösungen – etwa einer Website oder Software – haben, liegt die Kernkompetenz der Digitalagenturen in der Entwicklung von digitalen Strategien und Konzepten für die Verwaltung. Digitalagenturen sind somit nicht zwangsläufig für die Entwicklung von Lösungen verantwortlich, vielmehr forcieren sie die (dezentrale) Umsetzung, indem sie unterschiedliche Stakeholder und Ebenen miteinander verzahnen und Handlungs-Anreize setzen.

Digitalagenturen sind häufig direkt an ein übergeordnetes Ministerium angeschlossen. Je nachdem, welchem Ressort sie untergeordnet sind, haben sie einen starken oder weniger starken Hebel, andere Regierungsorganisationen, Akteure und Ebenen auf die Umsetzung der strategischen Maßnahmen zu verpflichten.

Die dänische Digitalisierungsagentur: ein zentraler Akteur für den digitalen Staat

Um die Digitalisierung des dänischen Staates strategisch und ebenenübergreifend voranzutreiben, wurde 2011 die Agency for Digitisation als Agentur des Finanzministeriums gegründet.²⁶ In dieser Rolle war und ist sie der Erfolgsgarant der digitalen Strategie der dänischen Regierung.

Die dänische Digitalisierungsagentur verfolgt mehrere Ziele: Zum einen sollen digitale Technologien dazu genutzt werden, die Verwaltung effizienter und effektiver zu machen. Diese Ambition betrifft insbesondere die Optimierung interner Prozesse und Systeme durch

²⁵ Mehr Informationen unter <http://www.egovlab.eu/>

²⁶ Mehr Informationen unter digst.dk/ServiceMenu/English/About-the-Danish-Agency-for-Digitisation

automatisierte Fallbearbeitung. Zum anderen forciert die Agentur die Umsetzung einzelner Bausteine der Digitalstrategie der Regierung, etwa des Bürgerportals, die sich direkt an die Bürger wenden. Ein besonderer thematischer Fokus ist derzeit die Digitalisierung des dänischen Gesundheitswesens, bei der die Digitalisierungsagentur federführend ist.

Die dänische Digitalisierungsagentur sitzt am längeren Hebel

Gleichzeitig ist die dänische Digitalisierungsagentur damit betraut, sicherzustellen, dass andere Behörden den Vorgaben der Digitalisierungsagenda folgen. Hierfür befindet sie sich in einer besonderen Position: Als Teil des in Dänemark besonders einflussreichen Finanzministeriums sitzt die Digitalisierungsagentur stets am längeren finanziellen Budget-Hebel. Durch finanzielle Anreize kann sie daher andere staatliche Akteure unmissverständlich zur Kooperation „motivieren“.

Eine weitere Besonderheit der dänischen Digitalisierungsagentur ist ihr ebenübergreifender Charakter. Zwar haben die Kommunen in Dänemark ein starkes politisches Selbstbestimmungsrecht. Aber durch spezielle Kommunen-Guidelines macht die Agentur es diesen deutlich einfacher, die Digitalisierungsvorgaben auf kommunaler Ebene umzusetzen. Darüber hinaus werden Vertreter der Kommunen stark in den Strategieprozess der Digitalisierungsagentur eingebunden, wodurch das Commitment zu digitalen Strategien ebenübergreifend erhöht wird. Nicht zuletzt bekommen die dänischen Kommunen finanzielle Unterstützung bei der Implementierung von E-Government.



» **Um eine gute Implementation und eine hohe Legitimation von E-Government-Angeboten zu gewährleisten werden die Kommunen frühzeitig in den Entscheidungsprozess eingegliedert.** «

Lars Frelle-Petersen



SZENARIO

Im Spinnennetz – das Zentrum



Im Jahr 2030 laufen beim Thema digitale Verwaltung alle Fäden beim Bund zusammen. Eine Reihe koordinierter Cyber-Attacken auf lokale Rechenzentren Ende der 2010er-Jahre zwang Länder und Kommunen zu der Einsicht, dass nur eine Bündelung von Ressourcen und Kompetenzen auf Bundesebene langfristigen Schutz in Sachen Cyber-Sicherheit gewährleisten kann. Die Einrichtung eines nationalen Cyber-Abwehrzentrums war der erste Schritt zur Etablierung einer neuen (Daten-)Sicherheitskultur in der Verwaltung. Im Rückblick hat sich die IT-Sicherheit als willkommenes Einfallstor für den Bund erwiesen, um sich als zentraler Akteur in der Digitalisierung der Verwaltung zu positionieren. Aus den Ländern und Kommunen kam nur wenig Widerstand, da der Bund im Gegenzug für mehr Kompetenzen ein Milliardenbudget für die ebenübergreifende IT-Konsolidierung bereitstellte.

Die Folge: Im Jahr 2030 kontrolliert der Bund mit dem neu geschaffenen Bundesamt für öffentliche IT die digitale Verwaltung wie eine Spinne ihr Netz: Er gibt Standards, Portale und IT-Systeme für Länder und Kommunen vor, die hohen Sicherheitsansprüchen genügen. Zwar beteiligt der Bund Länder und Kommunen regelmäßig an der Ausarbeitung dieser Vorgaben, diese Beteiligung hat aber bestenfalls noch beratenden Charakter. Dafür ist der Bund aber auch in einem hohen Maße in die Finanzierungsverantwortung getreten.

Um die ehrgeizigen Ziele seiner neuen digitalen Agenda umzusetzen, handelt der Bund schnell und lässt keine Blockaden zu. Im Zweifelsfall rüttelt der Bund kräftig am Netz, um Akteure außerhalb seiner direkten Zuständigkeit zum Handeln zu bewegen, indem er seinen Einfluss über die zentralen IT-Budgets geltend macht. Kein Wunder, dass sich Kommunen

gewinnt an Stärke



und Länder im Bereich des IT-Einsatzes oftmals nur noch als ein Handlanger des Bundes fühlen.

Aus Bürgerperspektive hat die starke Rolle des Bundes nicht nur zu einer erhöhten Datensicherheit, sondern auch zu einer Vereinheitlichung der digitalen Angebote geführt. Die meisten Bürger nutzen das Bundesportal [meinamt.de](https://www.meinamt.de) und sind sich in der Regel gar nicht mehr bewusst, welche Ebene für die Bearbeitung ihres Anliegens zuständig ist. In der Tat vollzieht der Bund angesichts der technischen Möglichkeiten mittlerweile viele seiner Aufgaben in eigener Sache und überlässt dies nicht mehr den Ländern und Kommunen.

Die Länder und Kommunen wiederum profitieren nicht nur durch wegfallende IT-Kosten, sondern auch in Form von freiwerdenden Kapazitäten durch die Übernahme von ehemals lokalen Servicedienstleistungen, etwa der Kfz-Anmeldung durch das Bundesportal. Auch die zum Bundescallcenter ausgebauten 115-Behördenauskunft spart massiv Kosten ein. Freilich holte sich der Bund einen Teil dieser Effizienzrendite im Rahmen des Finanzausgleichs und mit Verweis auf die Konnexität von den Ländern zurück. Zum anderen werden die eingesparten Mittel von den Kommunen auch dazu genutzt, in den direkten Kontakt zu den Bürgern vor Ort zu investieren und persönliche Bürger-Services zu revitalisieren. Dabei wird einigen Behörden vor Ort aber immer schmerzhafter bewusst, dass ihnen in einigen Themengebieten nun häufig die Kompetenz und Fachexpertise fehlt, um Anliegen von Bürgern, die nicht zentral beantwortet werden konnten, kompetent zu bearbeiten.

Doch unter der zentralisierten Vorgabe von Lösungen leiden Agilität und Innovationskraft von E-Government in Deutschland. Neue Ideen können sich nur langsam entfalten. Nachdem die digitalen

Services der öffentlichen Verwaltung im Rahmen der Bundesinitiative Verwaltung.Digital.2020 zunächst einen Quantensprung erlebten, haben erneut starre Planungs- und Entwicklungszyklen die Innovationsdynamik fast zum Erliegen gebracht. Die zentrale Top-down-Vorgabe hat den digitalen Graben zwischen Bürgernachfrage und öffentlichem Angebot nicht schließen können: Nach DE-Mail und E-Personalausweis war Anfang der 2020er-Jahre nach mehreren Jahren Entwicklungszeit auch die mobile Authentifizierungs-Lösung „Smart-ID“ des Bundes ein Rohrkrepieler, mit Nutzungsraten von unter 10 Prozent.

Um diese Innovationsblockade zu lösen, wurde schließlich Mitte der 2020er eine digitale Spezialeinheit ins Leben gerufen. Der Digitale Entwicklungsdienst des Bundes (DEB) wurde als autonom arbeitende Abteilung an das Digitalstrategie-Gremium im Kanzleramt angedockt. Mittlerweile arbeiten mehr als 300 meist von privaten Software-Firmen abgeworbene IT-Spezialisten zusammen mit Verwaltungsexperten an der Umsetzung der Digitalstrategie. Mit hoher Expertise und agilen Arbeitsweisen schaffte es der DEB, neuen Wind in die Umsetzung der Strategie zu bringen.

Mit dem Bund als starkem Akteur ist Deutschland 2030 einen deutlichen Schritt weiter als 2017 und wird international für ein hohes Sicherheitsniveau geachtet. Fehlende Agilität und Experimentierfreude haben jedoch dazu geführt, dass die deutsche Verwaltung nach anfänglichen Erfolgen in internationalen Digitalisierungsbenchmarks hinter Länder mit schnellen und dezentralen Innovationszyklen zurückgefallen ist. Es wird spannend sein zu beobachten, ob der Bund mit seiner digitalen Spezialeinheit erfolgreich gegensteuern kann.

Unsere Thesen für einen erfolgreichen

Föderale IT-Governance mit starkem politischem Mandat und hoher Umsetzungsorientierung



Starkes föderales Mandat für eine digitale Verwaltung.

Die Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland braucht ein starkes politisches Mandat und eine klare, gemeinsame Vision und Strategie für die Verwaltung von morgen. Eine solche föderale Strategie zur Digitalisierung der Verwaltung muss auf höchster politischer Ebene – zum Beispiel durch die Chefs des Bundeskanzleramts und der Staatskanzleien – durch Bund und Länder verabschiedet und durchgesetzt werden. Dem Bund kommt hier eine Schlüsselposition zu, die strategischen Ziele gesetzgeberisch zu begleiten und finanzielle Anreize zur Kooperation zu setzen.



Ein leistungsfähiger IT-Planungsrat als Hüter der Strategie.

Die Umsetzung einer Strategie für eine digitale Verwaltung übernimmt ein gestärkter IT-Planungsrat zur konkreten Umsetzungs- und Bedarfsplanung. Der IT-Planungsrat befindet sich in einer guten institutionellen Ausgangsposition, um der zentrale Akteur der föderalen IT-Governance in Deutschland zu werden, neben einem starken politischen Mandat braucht er einen leistungsfähigen organisatorischen und finanziellen Unterbau.



» **Der digitale Staat wird nur gelingen, wenn er im Sinne eines echten Bürgerstaats die Zivilgesellschaft und Verwaltung zusammenbringt. Dafür muss das legitimatorische Vakuum im Bereich E-Government durch einen prominenten Akteur mit einem starken politischen Mandat gefüllt werden.** «

Kai Whittaker



Föderale Digitalisierungsanstalt schaffen:

Zur Unterstützung und Umsetzung der föderalen IT-Strategie und -Infrastruktur bedarf es einer handlungsfähigen Organisation mit eigener finanzieller und personeller Ausstattung. Das Vorhaben FITKO des IT-Planungsrates, die Schaffung einer Anstalt des öffentlichen Rechts für föderale IT, geht hier in die richtige Richtung und muss konsequent umgesetzt werden. Neben den notwendigen Personal- und Sachmitteln, die für die eigene Aufgabenerfüllung notwendig sind, muss die Digitalisierungsanstalt ein an den strategischen Zielen orientiertes Digitalisierungsbudget erhalten. Um die finanziellen Anreize zu erhöhen, muss der Bund eine deutlich höhere Finanzverantwortung übernehmen, bei den Ländern verbleibt ein Eigenanteil.



Breitere Kooperationsbasis des IT-Planungsrates:

Gerade für wichtige IT-Basisinfrastrukturen, wie die elektronische Identität oder das digitale Postfach etc., ist eine möglichst breite Nutzung erfolgskritisch. Daher müssen im Rahmen des IT-Planungsrates und der Digitalisierungsanstalt weitere Arbeitsgruppen z. B. mit Banken und Sozialversicherungsträgern oder E-Commerce-Anbietern geschaffen werden.

Innovationsdynamik durch „Coopetition“ und Öffnung



Best Practice aufzeigen:

Die Stärke des Föderalismus liegt in der Offenheit für unterschiedliche Lösungen und in der Innovationskraft einzelner Akteure. Durch Informationsaustausch, Zusammenarbeit und Absprachen der unterschiedlichen Akteure können Kooperationsdividenden erwirtschaftet werden. Bislang herrscht aber noch zu wenig Transparenz über bestehende Digitallösungen und technische Möglichkeiten. Um zu vermeiden, dass innovationswillige Verwaltungen den digitalen Wald vor lauter technischen Bäumen nicht mehr sehen oder Systeme gar doppelt entwickelt werden, müssen die Klassenbesten bekannt sein. So gibt man allen Akteuren im Föderalismus die Möglichkeit, auf die innovativsten Systeme aufzusetzen und diese weiterzuentwickeln.

digitalen Föderalismus



6 ! Wettbewerb als Startschuss für Innovation:

Um eine Innovationsdynamik im digitalen Föderalismus auszulösen, braucht es mehr Wettbewerb auf Basis von einheitlichen technischen Interoperabilitätsstandards und rechtlichen Leitplanken. Nur wenn Bund, Länder und Kommunen und ihre IT-Dienstleister ebenenübergreifend um die besten Lösungen wetteifern, bekommen Bürger, Unternehmen und Verwaltungen Best-in-Class-Digitaldienstleistungen. So entsteht (markt-)wirtschaftlicher Druck auf öffentliche Anbieter, der zur weiteren Konsolidierung durch Professionalisierung, Arbeitsteilung und Standardisierung der IT-Systemhäuser führt. Hierfür bedarf es jedoch eines marktwirtschaftlichen Verhältnisses zwischen Dienstleister und Auftraggeber. Eine weitreichende Standardisierung und Harmonisierung von Schnittstellen ermöglicht es auch, dass Start-ups in die digitale Verwaltungswelt vordringen.



7 ! Finanzielle Anreizsysteme für innovative Verwaltungen:

Das Stilllegen veralteter und inkompatibler IT-Systeme könnte etwa in Form eines Legacy-Budgets zugunsten von neuen Systemen gefördert werden. Auch könnten auf diese Weise gehobene Effizienzdividenden zu einem gewissen Prozentteil als ungebundener Titel bei den Behörden verbleiben.



8 ! Zusammenarbeit mit der Wirtschaft suchen:

Um sowohl organisatorischen als auch kulturellen Wandel zu forcieren, gilt es, personell verstärkt den Austausch mit der Privatwirtschaft zu suchen. Ein Beispiel, wie das gelingen kann, zeigen Digital Service Teams. Dabei werden Mitarbeiter von Technologiekonzernen mit Digitalisierungsspezialisten aus der Verwaltung zusammengebracht, um gemeinsam innovative Lösungen zu entwickeln. Dabei verstärken die zeitweise beschäftigten Tech-Talente nicht nur die technische Expertise des Staates, sondern tragen auch neue Arbeitsweisen und Methoden in die Verwaltung.

Den Nutzer in den Mittelpunkt digitaler Lösungen stellen



9 ! Bessere Dienstleistungen durch frühzeitige Einbeziehung der Endnutzer:

Zu häufig werden digitale Dienstleistungen an den Wünschen der Endnutzer vorbei gedacht. Um Lösungen

zu entwickeln, die auch die tatsächliche Nachfrage der Bürger treffen, müssen Systeme konsequent von der User Experience her gedacht werden. Länder wie Dänemark, Schweden oder Österreich haben diesen Gedanken in sogenannten Government Labs institutionalisiert. Diese Experimentierräume bieten die Möglichkeit, Dienstleistungen der Verwaltung schon frühzeitig und in engem Austausch mit Bürgern oder Unternehmen zu entwickeln.



10 ! Auf Ergonomie von IT-Lösungen achten:

Zudem müssen IT-Services der Öffentlichen Hand konsequent auf ihre Nutzerfreundlichkeit getestet werden. Dies gilt nicht nur für Bürger- und Unternehmensdienstleistungen, sondern auch für die eigene Verwaltungs-IT. Bevor eine IT-Lösung zum Einsatz kommt, muss eine Prüfung durch den Endnutzer vollzogen werden.

Mehr Digital-Leadership wagen



11 ! Digital vorangehen:

Um Akzeptanz und Momentum zu erhöhen, muss die Digitalisierung der Verwaltung in ein überzeugendes Narrativ eingebettet werden, das den Nutzen für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung in den Vordergrund stellt. Warum brauchen wir die digitale Verwaltung? Welchen Nutzen haben wir alle ganz konkret? Es gilt, die gesamtgesellschaftlichen Win-win-Situationen in den Vordergrund zu stellen und zu kommunizieren. Dazu braucht es Personen in Regierungen und Verwaltungen, aber auch in den Parlamenten in den Ländern und auf Bundesebene, die die Digitalisierung der Verwaltung vorantreiben und einfordern.



12 ! Leadership auf allen Ebenen verankern:

Digitale Leadership fehlt nicht allein auf der ganz großen Bühne, sondern auch auf der kleineren: Über alle Ebenen hinweg braucht es digitale Changemaker in den Organisationen. Die Digitalisierung von (kommunalen) Verwaltungen kann nur gelingen, wenn die verantwortlich Handelnden vor Ort zu glaubwürdigen Vorreitern der Digitalisierung ihrer Behörde werden. Sie müssen Begeisterung wecken und Überzeugungsarbeit leisten. Hierfür braucht es an die Anforderungen der digitalen Welt angepasste Ausbildungen in den Verwaltungshochschulen, geeignete Fortbildungen für die bestehenden Mitarbeiter und spezielle Führungskräfte-Schulungen.

Unsere beteiligten Experten

Marco Brunzel, Leitung Digitale Modellregion & Leitung Verwaltungsvereinfachung

Chris Ferguson, Director of National, International and Research, GDS

Staatssekretärin Katrin Lange, Innenministerium Brandenburg

Ing. Roland Ledinger, Leitung des Bereiches IKT-Strategie des Bundes und der Abteilung I/13
sowie Geschäftsführer der Plattform Digitales Österreich

Prof. Dr. Ines Mergel, Universität Konstanz (Lehrstuhl für Public Administration)

Dr. Sebastian Muschter, ehem. Leiter LAGeSo

Lars Frelle-Petersen, Director Digitaliseringsstyrelsen (dänische Digitalisierungsagentur)

Stephanie Rivera, Director Custom Partner Solutions, 18F

Thorsten Schwab, MdL (CSU Bayern) & Vorsitzender LuK-Beirat

Staatssekretärin Sabine Smentek, Senatsverwaltung für Inneres und Sport

Dorothea Störr-Ritter, Landrätin & Mitglied des NKR

Staatssekretär Klaus Vitt, Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik

Kai Whittaker, MdB (CDU)

Das Autorenteam der Prognos AG



Marcel Hölterhoff
Bereichsleiter
Managementberatung



Jan Tiessen
Projektleitung Trendreport,
Senior-Projektleiter Managementberatung



Kim Bastian Warmbrunn
Berater, Managementberatung



Michael Fulde
Volontär, Managementberatung

Projektleitung Behörden Spiegel und redaktionelle Mitarbeit



Carsten Köppl
Leiter der Berliner Redaktion