

# Digitalisierung 2022 – Was jetzt zu tun ist

Von wenigen Leuchttürmen abgesehen, steckt die Digitalisierung der deutschen Verwaltung noch in den Kinderschuhen. Jetzt erhöht der Gesetzgeber den Druck. Wie Deutschland die bürgerfreundlichste Verwaltung Europas aufbauen kann – ein Handlungsleitfaden.

## Autoren

### Dr. Sebastian Stern

ist Seniorpartner und Leiter der deutschen Public Sector Practice bei McKinsey & Company.

### Dr. Matthias Daub

ist Partner im Berliner Büro von McKinsey & Company.

### Dr. Julia Klier

ist Partnerin im Münchener Büro von McKinsey & Company.

### Dr. Axel Domeyer

ist Projektleiter im Hamburger Büro von McKinsey & Company.

Mit dem Onlinezugangsgesetz (OZG) von 2017 hat Deutschland der öffentlichen Verwaltung ein ehrgeiziges Ziel gesetzt: Ab 2022 sollen alle Dienstleistungen für Bürger und Unternehmen digital über Online-Portale zugänglich sein. Kanzleramtsminister Peter Altmaier wettet bereits zwölf Flaschen Grauburgunder, dass Deutschland bis dahin die „bürgerfreundlichste Verwaltung Europas“ haben wird. Die Uhr für die Behörden tickt.

Schon heute ist sicher: Die Verantwortlichen stehen vor einer Herkulesaufgabe. Denn bislang kommt die Digitalisierung der Verwaltung trotz erheblicher Investitionen nur langsam voran. Leuchttürme wie die Einführung der elektronischen Steuererklärung über das Elster-Formular – 21 Millionen Bürger und Unternehmen nutzen den Service mittlerweile – bleiben die Ausnahme. Insgesamt schneidet das E-Government hierzulande eher schlecht ab: Im Ranking der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2016 erreicht Deutschland unter den 28 EU-Staaten nur Platz 18.

Wie kann der Digitalisierungsschub gelingen? Drei Punkte sind hierfür besonders wichtig: erstens die Konzentration auf die Kernaufgabe, also die pragmatische Entwicklung nutzerfreundlicher digitaler Services. Zweitens eine Umsetzung in zwei Modellen, angepasst an die jeweiligen institutionellen Gegebenheiten – mit agilen Methoden in gro-

ßen Verwaltungen, modular nach „Baukastenprinzip“ in kleineren. Und drittens die zentrale Unterstützung der Digitalisierung durch die Bundesregierung – strategisch, technologisch und rechtlich.

## Auf die Kernaufgabe konzentrieren

In der Vision einer digitalen Verwaltung steckt viel Musik – auch Zukunftsmusik.

## Kompakt

- Die nutzerfreundliche Digitalisierung bestehender Dienstleistungen für Bürger und Unternehmen ist das wichtigste Ziel bis 2022 – hierauf sollte die öffentliche Verwaltung ihre Energie fokussieren.
- Große Behörden können sich für ihre digitale Transformation an Vorbildern in der Privatwirtschaft orientieren. Kleinere, insbesondere kommunale Einrichtungen hingegen sollten die Möglichkeit erhalten, deutschlandweite Lösungen nach dem Baukastenprinzip zu nutzen.
- Die Bundesregierung kann noch mehr tun, um strategische, technologische und rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen – dazu gehört beispielsweise das Anstoßen einer Initiative zur Modernisierung der öffentlichen Register.

## In einem Innovationslabor konzipieren und entwickeln interdisziplinäre Teams gemeinsam neue Software

BEISPIEL AUS EINER BEHÖRDE

Alle 3 Räume tragen zu einer erfolgreichen Digitalisierung bei!



**Lounge**  
Informeller Austausch auch mit externen Ideengebern steigert die Innovationskraft des Entwicklungsteams

**Meeting- und Präsentationsraum**  
Erfolgreiche Projekte werden greifbar gemacht; Besucher erleben ein modernes, beeindruckendes digitales Umfeld

**Arbeitsraum**  
Projektmitglieder von Fach und IT-Seite arbeiten gemeinsam an innovativen Lösungen, die sowohl nutzerfreundlich als auch technisch realisierbar sind

Quelle: McKinsey

Big-Data-Analytik und der Einsatz von künstlicher Intelligenz beispielsweise bergen enormes Potenzial. Das McKinsey Global Institute beziffert den möglichen finanziellen Wert europaweit auf 150 bis 300 Milliarden Euro pro Jahr. Auch Blockchain ist in aller Munde. Es ist richtig und wichtig, als Verwaltung mit solchen technologischen Innovationen zu experimentieren, um die Potenziale zu heben und zugleich international den Anschluss zu halten.

Noch wichtiger aber ist es, zunächst das Naheliegende ins Visier zu nehmen – die nutzerfreundliche Digitalisierung bestehender Verwaltungsdienste. Beispiel Elterngeld: Derzeit sind für die Beantragung acht- bis zehnteilige Formularbögen manuell auszufüllen und bis zu 17 Nachweise beizufügen. Ein digitalisierter Prozess kann den Aufwand erheblich reduzieren.

Das Idealbild sind vollständig digitale, medienbruchfreie Leistungen. Nutzer sollten dabei nur ein Minimum von Da-

ten eingeben und keine Papiernachweise beifügen müssen. Weitgehend automatisierte Prozesse im Hintergrund können die Wartezeit auf den Bescheid verkürzen und der Verwaltung Arbeit sparen. In einigen Fällen sind sogar komplett antragslose Verfahren denkbar, bei denen der Staat Leistungen wie Kindergeld proaktiv zur Verfügung stellt.

Grundvoraussetzung hierfür ist eine umfassende Modernisierung der öffentlichen Register in Deutschland. Das beinhaltet zum einen die Beseitigung rechtlicher Hindernisse für den internen Datenaustausch und zum anderen die Schaffung von Prozessen, Standards und technischer Infrastruktur für die sichere Datenübermittlung. McKinsey hat im Auftrag des Normenkontrollrats dazu einen detaillierten Vorschlag erstellt, wie die Registermodernisierung in Deutschland aussehen und gelingen kann: *Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen. Verwaltung digitalisieren. Register mo-*

*dernisieren.* Lohnenswert wäre eine solche Reform allemal. Durch die Digitalisierung der wichtigsten Verwaltungsleistungen würden nach unseren aktuellen Berechnungen die Bürger 84 Millionen Stunden Zeit gewinnen und Unternehmen eine Milliarde Euro Kosten pro Jahr sparen. Die Ämter wiederum könnten 59 Prozent der heute für die Sachbearbeitung aufgewendeten Arbeitsstunden anderweitig nutzen, beispielsweise für zusätzliche Beratungsleistungen.

### Zwei Umsetzungsmodelle verfolgen

Wie bei allen Reformvorhaben, so gilt auch für den digitalen Umbau: Behörde ist nicht gleich Behörde. Differenzierte Modelle der Umsetzung sind gefragt. Große Bundes- und Landesämter sowie einige Großstädte haben hier andere Möglichkeiten als die Masse kleinerer Organisationen in der Verwaltung. Große staatliche Einrichtungen können

sich eng am Vorbild der Privatwirtschaft orientieren. Initiativen wie die maßgeschneiderte Digitalisierung von Kundenangeboten, automatisierte Prozesse und die intelligente Nutzung von Daten sind für sie am ehesten umsetzbar.

Agiles Vorgehen ist dabei der Schlüssel zum Erfolg. Kleine, schlagkräftige Teams aus Fach- und IT-Spezialisten entwickeln schnell und unbürokratisch kundennahe Angebote und Lösungen. Im Unterschied zu Unternehmen stehen Verwaltungen allerdings vor besonderen Herausforderungen: Ihre Prozesse sind komplex und oft streng reguliert, Organisationsbereiche streng voneinander getrennt und digitale Talente stehen dem öffentlichen Dienst nur eingeschränkt zur Verfügung.

## Strukturiertes Vorgehen

Ein strukturiertes Vorgehen mit folgenden Schritten hilft, diese Hürden zu überwinden.

- **Digitale Agenda aufsetzen.** Grundlage jeder digitalen Transformation ist ein klares Verständnis, welche Maßnahmen den größten Wert für Kunden und Mitarbeiter stiften. In der Praxis bewährt hat sich eine Landkarte sämtlicher Kundenangebote und Geschäftsprozesse, die hilft auszuwählen, wo genau sich digitale Lösungen anbieten. Eine digitale Agenda legt dann fest, welche Projekte in welcher Reihenfolge anzugehen sind, wie das Programm gesteuert und der Erfolg gemessen wird. Insbesondere sollte jede Organisation nachhalten, ob und wie Kunden und Mitarbeiter die neu geschaffenen digitalen Lösungen nutzen. Eine große Bundesbehörde hat auf diese Weise bereits für alle ihre Kernprozesse definiert, über welchen Kanal sie zukünftig primär erbracht werden sollen (persönlich oder digital), und ein ambitioniertes Umsetzungsprogramm begonnen.

- **Innovationslabor einrichten.** Agile Arbeitsweisen entfalten sich zunächst am besten in einem geschützten Raum. Eine andere große Bundesbehörde hat hierfür eine von der Regelorganisation losge-

löste, separate Einheit aufgebaut, in der das Entwicklerteam aus Fach- und IT-Spezialisten optimale Bedingungen und Entscheidungsspielräume für seine Projekte vorfindet (siehe Abbildung). In dieser Einheit übt das Laborteam die neuen Arbeitsmethoden ein und passt diese an den Behördenkontext an.

- **Agile Transformation einleiten.** Nach gelungener Erprobung ist es an der Zeit, die agile Arbeitsweise in der gesamten Organisation auszurollen. Zentraler Erfolgsfaktor in dieser Phase ist – neben der engen Einbindung der Fachabteilungen in den Prozess – eine konsequente Kundenzentrierung: Mitarbeiter in der Organisation nehmen eine neue, serviceorientierte Haltung ein, die den Kunden an allen Kontaktpunkten auf seiner „Reise“ durch die Verwaltung in den Mittelpunkt stellt. Um diese Kundenzentrierung zu erreichen, ist eine Vielzahl organisatorischer und struktureller Anpassungen erforderlich – angefangen bei flexibleren Mechanismen der Projektfinanzierung über einen neuen Mitarbeitertypus, der fachliches Know-how mit agilem Projektmanagement zu verbinden weiß (Product Owner), bis hin zu automatisierten Verfahren für Tests und Produktivsetzungen neuer Software (DevOps).

- **Technologie anpassen.** Um attraktive digitale Kundenangebote am „Frontend“ zu schaffen, müssen zumeist auch die IT-Verfahren im „Backend“ neu ausgerichtet werden. Hier empfiehlt sich ein schrittweises Vorgehen, denn eine groß angelegte Transformation der Kernsysteme kostet Zeit und bindet zu viel Energie. Effektiver ist es nach unserer Erfahrung, die Technik parallel zur Digitalisierung einzelner Kundenreisen aufzubauen. Auf diese Weise lassen sich neue Komponenten, wie etwa eine gemeinsame Plattform für Daten aus verschiedenen Quellsystemen, gezielt nach den Anforderungen eines bestimmten digitalen Angebots entwickeln. Dieser Prototyp wird dann mit jeder weiteren digitalisierten Kundenreise ausgebaut. Damit schafft die Modernisierung der IT-Archi-

tektur mit jedem Schritt immer auch direkten Mehrwert für die Nutzer.

- **Wissen aufbauen.** Digitalspezialisten sind knapp in der deutschen Verwaltung. Vorhandene Wissensträger sollten daher ihre Erfahrungen systematisch weitergeben, beispielsweise als Projektleiter. Auch IT-Dienstleister können zum technologischen Kompetenzaufbau beitragen. Ein skandinavisches Gewerbeamt etwa stellt jedem externen Projektentwickler einen Partner aus der internen Organisation zur Seite. Jeder Dienstleister ist zudem verpflichtet, Design, Code und Testpläne für neu programmierte Software mit der Behörde zu teilen. Dadurch ergibt sich ein Umfeld, in dem interne und externe Spezialisten kontinuierlich voneinander lernen. Kleinere Verwaltungsorganisationen, insbesondere auf kommunaler Ebene, haben nicht die personelle Ausstattung und finanziellen Mittel, um Digitalisierung wie ein großes Unternehmen anzugehen. Für sie empfiehlt sich ein anderes Modell: das modular angelegte Baukastensystem. Bund, Länder und kommunale Dachorganisationen stellen hierbei ein Portfolio aus digitalen Standardlösungen für die wichtigsten Verwaltungsleistungen zusammen, welche die Einrichtungen vor Ort eigenständig implementieren können.

Idealer Anwendungsfall für eine modulare Digitalisierung sind Bundesleistungen, die kommunal ausgeführt werden, wie etwa die Beantragung von Personalausweisen. Bürger könnten den Antrag ohne Termin und Wartezeiten über ein nutzerfreundliches digitales Formular stellen, das im geplanten behördenübergreifenden Portalverbund zur Verfügung steht. Einzelne Kommunen würden hierzu ihr bestehendes IT-Verfahren zur Leistungserbringung über eine standardisierte Schnittstelle an dieses „Frontend“ anbinden. Damit erhalten alle Gemeinden die Chance, ihren Bürgern mit geringem eigenen Aufwand moderne digitale Services zu bieten.

Ein Erfolgsbeispiel für das Vorgehen nach dem Baukastenprinzip liefert die

britische öffentliche Verwaltung. Dort baut die nationale Digitalisierungsgesellschaft schrittweise Online-Angebote auf, die lokale Ämter in ihre Prozesse integrieren können. Auf diese Weise entstand unter anderem eine zentrale Website, über die Bürger und Unternehmen Baugenehmigungen bei der jeweils zuständigen Kommune beantragen können.

### Zentrale Unterstützung ausbauen

Die deutsche Politik kann zur breitflächigen Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung wesentlich beitragen, indem sie die strategischen, technologischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung schafft. Die gezielte Förderung von Initiativen zum Kompetenzaufbau treibt den Modernisierungsprozess zusätzlich voran. Unsere aktuellen Analysen zeigen: Staaten wie Dänemark, Estland, die Niederlande, Frankreich oder Österreich, die den Digitalisierungsprozess ihrer Behörden umfassend unterstützen, weisen deutlich höhere Nutzungsraten ihrer digitalen Serviceangebote auf als Italien, Polen oder auch Deutschland. Es gibt hierzulande also noch Nachholbedarf, wenn es um das Engagement des Staates bei der Digitalisierung seiner Verwaltung geht. Konkreter Handlungsbedarf besteht vor allem in fünf Bereichen:

■ **Übergeordnete Strategie und klare Zielvorgaben.** Die Bundesregierung sollte flankierend zum 2017 verabschiedeten OZG eine überschaubare Zahl an machbaren und messbaren Umsetzungszielen formulieren und den Fortschritt systematisch nachhalten. Priorität sollten zunächst die Initiativen haben, die am schnellsten sichtbare Erfolge versprechen.

■ **Gemeinsame IT-Plattformen.** Deutschland ist hier bereits auf einem guten Weg: Mit der neuen Smartphone-App für den elektronischen Personalausweis können Bürger mittlerweile auf eine nutzerfreundliche Lösung zur digitalen Identifikation zurückgreifen. Der

geplante bundesweite Portalverbund erleichtert Bürgern künftig die Suche nach digitalen Leistungen. Was noch fehlt, ist eine gemeinsame Infrastruktur, die den Transfer von Daten aus allen wichtigen Registern technisch ermöglicht. Ohne diese „große“ Lösung sind medienbruchfreie digitale Verfahren, die komplett ohne Papier auskommen, nicht flächendeckend zu realisieren.

■ **Technische Standardisierung.** Mit dem Vorhaben zur Konsolidierung der IT-Systeme in der Bundesverwaltung und dem Aufbau zweier öffentlicher IT-Dienstleister (ITZ Bund, BWI) unternimmt die Bundesregierung bereits große Schritte hin zu standardisierten und damit effizienten und sicheren staatlichen IT-Verfahren. Diese Initiativen gilt es jetzt, mit Nachdruck voranzutreiben und konsequent umzusetzen.

■ **Moderne Rechtsgrundlagen für digitale Prozesse.** Eine der größten Hürden bei der behördlichen Digitalisierung bildet die bestehende gesetzliche Regelung zum Datenaustausch. Jede elektronische Datenübermittlung aus öffentlichen Registern verlangt derzeit eine explizite rechtliche Grundlage. Mit einem „Registermodernisierungsgesetz“ könnte ein genereller rechtlicher Rahmen geschaffen werden, der die Nutzung von Registerdaten grundsätzlich für alle Verwaltungsleistungen erlaubt – vorausgesetzt, der Bürger stimmt zu. Das würde die Prozesse erheblich vereinfachen und beschleunigen. Reformbedürftig sind auch die Fachgesetze für Verwaltungsleistungen: Antragsteller auf Elterngeld beispielsweise müssen für die Berechnung derzeit ihre Einkünfte aus den letzten 14 Monaten in Papierform erbringen. Diese Informationen sind heute in keinem öffentlichen Register gespeichert. Mit einem digitalisierungsfreundlichen Fachgesetz könnten schon Daten aus dem Finanzamt ausreichen, um das Elterngeld angemessen zu berechnen.

■ **Pilotprojekte und Kompetenzaufbau.** Um das Momentum bei der Digitalisierung zu erhalten, sind schnelle Er-

folge nötig. Eine sinnvolle Maßnahme ist es daher, aus den bereits laufenden Projekten die aussichtsreichsten auszuwählen und aktiv zu unterstützen – beispielsweise durch Fähigkeitsaufbau in einem Innovationslabor des Bundes.

Damit die Digitalisierung der deutschen Verwaltung bald konkrete Formen annimmt, sollte die künftige Bundesregierung zügig ein neues Programm verabschieden. Gegenüber dem bestehenden Maßnahmenpaket „Digitale Verwaltung 2020“ kommt es primär darauf an, den „Umsetzungsmuskel“ der Verwaltung weiter zu stärken. Die Herausforderung besteht vor allem darin, im bestehenden föderalen Rahmen an einem Strang zu ziehen. Mit dem IT-Planungsrat verfügt Deutschland bereits über ein geeignetes Gremium, um die Interessen von Bund, Ländern und Kommunen abzugleichen. Verbesserungsbedarf besteht noch beim gemeinsamen Programmmanagement und der zentralen Unterstützung wichtiger Umsetzungsprojekte. Hierfür müssen einerseits ausreichende Mittel bereitgestellt werden, beispielsweise über das angedachte „Digitalisierungsbudget“. Andererseits gilt es, Foren zu schaffen, in denen Verwaltungsspitzen und Experten strukturiert und agil zusammenarbeiten, um die verschiedenen Digitalisierungsinitiativen sinnvoll zu koordinieren.

Bis Deutschland im Jahr 2022 die bürgerfreundlichste Verwaltung Europas hat, ist es noch ein steiniger Weg, der Bund, Länder und Kommunen viel Kraft abverlangt. Doch ihn jetzt zu beschreiten, wird sich in jeder Hinsicht auszahlen – für Bürger und Unternehmen ebenso wie für die Verwaltung selbst. ■

 SpringerProfessional.de

E-Partizipation 

Swarat, G., Habel, F.-R. (2017): Kommunen brauchen eine digitale Strategie, in: innovative Verwaltung, 12, S. 38, [www.springerprofessional.de/link/15291118](http://www.springerprofessional.de/link/15291118)