

Digital verwaltet?

Herausforderungen der digitalen Transformation in der Verwaltung

Inga Pöhlsen-Wagner und Michaela Schweikert

Die digitale Transformation in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland ist eine herausragende Aufgabe, die sehr viel Aufmerksamkeit bekommt. Immer wieder wird sie mit anderen, bereits sehr viel stärker digitalisierten, Verwaltungen in Europa und auch international verglichen. Die Vorhaben des Bundes, der Länder und Kommunen sind anspruchsvoll und – zumindest was die Vision und Strategien betrifft – gut beschrieben sowie mit Maßnahmen und Budgets hinterlegt. Doch wie sieht es mit der Umsetzung aus? Welche Besonderheiten machen die digitale Transformation in der öffentlichen Verwaltung gerade in Deutschland so herausfordernd? Der Beitrag gibt einen Einblick in den Erfahrungsstand.



**Inga
Pöhlsen-Wagner**

Partnerin, osb Hamburg GmbH

Kontakt:
inga.pohlsen-wagner@osb-i.com



**Michaela
Schweikert**

Partnerin, osb Hamburg GmbH

Kontakt:
michaela.schweikert@osb-i.com

Im europäischen Vergleich steht Deutschland an Platz 13 von 27 Mitgliedstaaten (European Commission, 2022). Die Versprechen der digitalen Transformation sind vielfältig:

- ein immenses Potenzial, Prozesse End-To-End zu digitalisieren und Mitarbeiter*innen von repetitiven Aufgaben zu entlasten
- wesentlich schnellere Antragsbearbeitung und Standardisierung von Leistungen
- Bürgerorientierung durch effiziente Leistungsfähigkeit,
- eine mögliche Antwort auf Personalknappheit
- Freiräume für Beratung, persönliche Kontakte und Gestaltung der gesellschaftlichen Herausforderungen

Die Umsetzung gestaltet sich jedoch schwierig. Woran liegt das? Verwaltung hat sich in den letzten 20 Jahren verändert. Es konnten einige Erfolge erzielt werden, wie z. B. stärkere Kundenorientierung bei Terminvergaben, das Informationsmanagement oder verbesserte Beteiligungsverfahren in der Stadtentwicklung. Was macht nun die Veränderung im Zuge des digitalen Wandels so schwierig und gerade in der Verwaltung so besonders?

Besonderheiten und Herausforderungen der digitalen Transformation in der Verwaltung

Wir haben dazu fünf Hypothesen aufgestellt, mit denen wir das Feld erkunden möchten:

Der digitale Wandel als radikale Transformation



Während es sich bei der Digitalisierung um die Automatisierung und Flexibilisierung von bestehenden Prozessen und die Implementierung unterschiedlicher Technologien handelt, geht es bei der digitalen Transformation um die grundlegende Veränderung von Gesellschaft, Wirtschaft, Geschäftsmodellen, Märkten, Prozessen und Kundenbeziehungen – wobei der Übergang von der Digitalisierung zum digitalen Wandel fließend ist. Ermöglicht wird dieser Wandel durch die technologischen Entwicklungen, getrieben durch die dadurch entstandenen Erwartungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Individuen an Kundenzentrierung, Geschwindigkeit von Prozessen, Aufbau von Netzwerken, innovative Arbeitsmodelle etc.

Soziologen wie z. B. Dirk Baecker sprechen hier von einer vierten Medienepoche (nach Sprache, Schrift und Buchdruck) und einer Netzwerkgesellschaft, gekennzeichnet als unruhige Gesellschaft,

oder auch von der nächsten Gesellschaft (Ökonom Peter Drucker). Für Organisationen heißt das: Beim digitalen Wandel werden alle Ebenen der Organisation berührt – *Struktur, Prozesse, Personal, Führung, Kultur, Kommunikation*. Deshalb sprechen wir hier von einem Wandel dritter Ordnung, einer *radikalen Transformation*, die das Selbstverständnis der Organisation in Frage stellt.

Ob die Transformation gelingt, ist in erster Linie nicht eine Frage der Technologie, sondern der Fähigkeit des sozialen Systems Organisation, schnell und ständig zu lernen, sich zu verändern und anzupassen. Digitale Technologie wird hier nicht nur als Arbeitsmittel verstanden, sie ist in ihrer vollen Ausprägung auch der wertschöpfende Prozess. Dies erfordert eine Umgestaltung auf allen genannten Ebenen – und ebenso eine digitale Kompetenz in der gesamten Organisation.



Hypothese 1: Die föderalistische Struktur macht das Heben von Synergien eher unwahrscheinlich.

In der föderalistischen Struktur (Bundesländer, Stadtstaaten, Kreise, Kommunen und Körperschaften öffentlichen Rechts) fehlen die Gremien, die für ein abgestimmtes Vorgehen der digitalen Transformation sorgen. Zusammenarbeit scheitert an der traditionellen Unabhängigkeit und Unverbundenheit der einzelnen Ämter und Behörden, an Kompetenzgerangel, Angst vor Machtverlust oder schlicht unterschiedlichen Ansichten über Vorgehensweisen. So entstehen viele Einzellösungen, die mit hohem Ressourcenaufwand umgesetzt werden.

In der Umsetzung der digitalen Transformation gibt es in der Folge zu wenig Abstimmung, um Lernerfahrungen zu nutzen und das Vorgehen anzupassen. Dies betrifft besonders grundlegende Fragen der Infrastruktur wie gemeinsame Plattformen und Datenmanagement, die eine bundeslandübergreifende Zusammenarbeit ermöglichen würden.

Die digitale Transformation erfordert strukturelle Änderungen, vor allem Kollaboration über Organisationsgrenzen hinweg, neue Organisationsstrukturen für bundesweit gleiche Prozesse oder eine Entscheidung für gemeinsame technologische Investitionen etc.

Den Beteiligten in Politik und Verwaltung ist dies wohl bewusst. Sowohl das Onlinezugangsgesetz (OZG) als auch z. B. das Registermodernisierungsgesetz, die KI-Strategie und die Setzung von «Daten-Standards» sollen diese Änderungen ermöglichen. Dadurch bieten sie eine strategische Vorgabe für abgestimmtes Vorgehen und wollen für einen guten Umsetzungsrahmen sorgen. Diese Initiativen entfalten jedoch noch nicht die Wirkung, wie wir am Beispiel des OZG zeigen werden.

Hypothese 2: Das Zusammenspiel von Politik und Verwaltung erschwert es einzelnen Behörden, eine zugkräftige Digitalisierungsstrategie zu entwickeln, die alle Ebenen der digitalen Transformation beinhaltet.

Strategieentwicklung in der Verwaltung unterscheidet sich grundlegend von Strategiearbeit in der Wirtschaft: Landesregierungen, Kreistage und Stadtvertretungen müssen bereit sein, in einzelnen Legislaturperioden umfassende Entscheidungen zu treffen, die die Haushalte immens belasten. Hierfür müssen sie sich als politische Gremien mit der Verwaltungsorganisation und ihren Abläufen auseinandersetzen.

Ein Problem in diesem Kontext ist auch, dass Verwaltung und politisches System häufig nicht konstruktiv miteinander

kommunizieren. Das kann zur Folge haben, dass in der Verwaltung die politischen Entscheidungen nicht verstanden und entsprechend nicht adäquat umgesetzt werden können. Es gibt dabei eine Tendenz, die Strategien unterkomplex zu denken, damit Entscheidungen leichter getroffen werden können.

So werden Auswirkungen der digitalen Transformation mit Blick auf strukturelle, personelle und organisatorische Fragen häufig nicht genug berücksichtigt. Und dieses Muster findet sich nicht nur im Bund, sondern auch im Land und einzelnen Kommunen – siehe Hypothese 1.

Hypothese 3: Die Kulturmerkmale von Stabilität und Rechtssicherheit (Gleichheit) liegen konträr zum iterativen Vorgehen in der digitalen Transformation.

Zum tiefsten inneren Verständnis des öffentlichen Dienstes gehören die Kulturmerkmale Stabilität und Gleichheit. Ein Zweck von Verwaltung ist es, uns als Bürger*innen vor Willkür zu schützen – unter anderem durch stabile und rechtssichere Prozesse, planbare Projekte mit hoher Rechtssicherheit und Über-

prüfbarkeit, wie sie durch die Rechnungshöfe vollzogen wird. Veränderungsprozesse in der Verwaltung sind also stets geprägt von dem Bestreben, eine hohe Stabilität zu sichern und rechtssicher zu sein. Das ist das Versprechen der Verwaltung als Organ der Selbstorganisation eines Staates und seiner Bevölkerung an die Bürger*innen. Dies gilt allerdings schon lange nicht mehr als praktikabel, um komplexe Projekte sinnvoll und effizient zu steuern.

Der digitale Wandel erfordert ein eher iteratives Vorgehen. Sich vorzustellen, mit MVPs (Minimal Viable Products) zu starten und schrittweise Lösungen weiterzuentwickeln, also am Anfang nicht genau zu wissen, was am Ende erreicht ist, fällt vielen Entscheider*innen und Planer*innen im öffentlichen Dienst schwer. Selbst wenn sie es wollten: Die Vorgaben und Gesetze erleichtern es ihnen nicht.

Hypothese 4: Die Heterogenität der Aufgaben in der Öffentlichen Verwaltung und damit die Menge an End-to-End-Prozessen erhöht die Komplexität der digitalen Transformation immens.

Beispiel: Das OZG als Treiber für die Digitalisierung



Ziele: Das Gesetz zur «Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen» ist 2017 in Kraft getreten. Bis Ende 2022 sollten alle Verwaltungsleistungen (über 6.000 Leistungen in 575 Gruppen) für die Bürgerinnen und Bürger auch elektronisch über Portale verfügbar sein. In diesem sehr umfassenden Digitalisierungsprogramm wurde das EfA-Prinzip („Einer-für-Alle“) verfolgt: Je ein Bundesland übernahm die Verantwortung der Lösungsentwicklung für ein Ressort (z. B. Bereich Gesundheit in Niedersachsen). Um in unserem föderalen System optimal zu kooperieren, wurden begleitende Organisationsformen gegründet, wie z. B. der IT-Planungsrat und die FITKO (Förderale IT-Kooperation).

Ergebnisse: Realisiert wurden bis Projektende 2022 zwischen 35 und 145 Leistungen (je nach Statistik) von gesamt 575. Dabei erreichen die meisten Realisierungen nur die erste von drei möglichen Stufen des digitalen Reifegradmodells: Informationen und Anträge sind online verfügbar. End-to-End-Digitalisierung wurde nicht realisiert. Woran liegt es, dass hier nicht mehr erreicht wurde? Es gibt bereits gute Auswertungen, die im Internet verfügbar sind – die Lernerfahrungen werden genutzt, um die nächste Phase vorzubereiten.

Lernerfahrungen: Mit Blick auf die Organisation wurde die Laufzeit des Projektes vor allem dafür gebraucht, um im föderalen System eine Kooperations- und Abstimmungsstruktur der Keyplayer zu entwickeln, wie z. B. die Einrichtung des IT-Planungsrates (2019). Auch die finanziell gute Ausstattung des OZG-Programms hat keine Beschleunigung erzeugt: Die Länder und Kommunen hatten schon vielfach in eigene IT-Lösungen investiert, dafür Steuergelder ausgegeben und konnten kaum rechtfertigen, warum alles neu entwickelt wird.

Es wurde außerdem zu wenig bedacht, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen und Details der einzelnen Prozesse (z. B. bei Antragsstellungen) in den Bundesländern und Kommunen derart unterschiedlich sind. So ist es kaum möglich, gemeinsame Lösungen zu entwickeln, die die Verfahrensunterschiede optimal abbilden können.

Technologisch gesehen wurde «mit dem Ende» gestartet: Für die Bürgerinnen und Bürger sollte sichtbar digitalisiert werden. Jedoch sind noch viele Grundlagen für End-to-End-Prozesse mit hohem Investitionsvolumen zu schaffen: Es gab zum Start weder gemeinsame Portale und Plattformen noch Infrastruktur bzw. kaum Standards für IT-Anwendungen. Eigentlich müsste es einheitliche Benutzerkonten geben. Die Daten sind in der Regel nicht digital verfügbar etc. – es braucht also noch viel Arbeit an der IT-Architektur.

Und was das Change Management betrifft: Mit einem Gesetz kann man keine Veränderungsenergie erzeugen. Aus Perspektive einer Kommune ist das OZG als Gesetz nicht in der Lage, einen angemessenen Case for Action zu bieten. Es ist für viele Kommunen interessanterweise kein attraktives Zielbild, dass sich der Kontakt zum Bürger vom Rathaus ins Netz verlagert. Und die Beschäftigten können sich schlicht die Leistungen als Online-Services nicht richtig vorstellen. Es fehlen Bilder. Schließlich sind viele Sorgen, die mit der Digitalisierung verknüpft sind, nicht geklärt, wenn es um die Veränderungen im Personal, in der Organisation und den Arbeitsweisen geht.

Ausblick: Derzeit wird eine zweite Projektphase vorbereitet, mit der die Verstetigung der Umsetzung gesichert werden soll – mit einem starken Fokus auf Coworking der Kräfte.

Im Vergleich zu den meisten anderen Organisationen gibt es in Verwaltungen wie z. B. Kommunalverwaltungen eine sehr viel höhere Komplexität durch die Vielfalt der Aufgaben, die in Prozessen abgebildet werden müssen (wie Soziales, Stadtentwicklung, Bauen, Gesundheit, Bildung, Einwohnerwesen, Finanzwesen, Wirtschaft). Diese beinhalten hohe Anforderungen an Rechtssicherheit, Datensicherheit, Barrierefreiheit der Online-Services sowie an die komplexe technische Infrastruktur (viele Schnittstellen).

Hinzu kommt: Die End-to-End-Digitalisierung verändert als radikale Transformation das gesamte organisationale Gefüge, weil ganze Bereiche (z. B. rund um Antragsbearbeitung etc.) wegfallen. IT-Bereiche sind teilweise schlicht fachlich überfordert, organisationale, prozessuale, kulturelle und personelle Fragen

mitzudenken. In der traditionellen Arbeitsteiligkeit fällt es dann schwer, Technologie-, Personal- und Organisationsfragen zusammen zu denken und gleichzeitig zu bearbeiten. Dadurch werden die Umsetzungsprozesse stark verlangsamt oder versanden komplett.

Hypothese 5: Es fällt vielen Beschäftigten schwer, die Möglichkeiten und Chancen der digitalen Transformation zu spüren – dadurch wird wenig Veränderungsenergie erzeugt.

Bei einer radikalen Transformation verändert sich die tägliche Arbeit: Einfache Tätigkeiten fallen weg, die Bürger*innen kommen nicht mehr ins Haus, die Sachbearbeitung konzentriert sich auf komplexe Fälle, und neue Lösungen brauchen die bislang wenig geübte digitale Kompetenz. Es gibt viele Befürchtungen

Beispiel: Ablösung eines Fachverfahrens in der Antragsbearbeitung



Die **Ausgangssituation** ist typisch: Ein Altverfahren kommt an seine technischen Grenzen und soll abgelöst werden. Die angestrebte Digitalisierung des Verfahrens beinhaltet teils gravierende Veränderungen des bisherigen Arbeitsprozesses und ruft damit Widerstände auf unterschiedlichsten Ebenen hervor. Spannend ist dieser Case auch, da unterschiedliche Akteure aus Behörden, Kund*innen und Nutzer*innen eingebunden werden müssen.

Erfolgsfaktoren: Die Change Berater*innen des norddeutschen IT-Dienstleisters Dataport AÖR konnten in den vergangenen Monaten einige Best Practices zusammentragen, die zeigen, wie dieser Digitalisierungsprozess so gut unterstützt wurde, dass diese Erfahrungen auch anderen Programmen zugutekommen:

Die Consultants haben vor Start des Projektes **Beteiligungs- und Informationsangebote** gemacht, die den Akteuren halfen, die Ablösung des Fachverfahrens im Kontext der digitalen Transformation zu sehen. Dabei wurden sowohl die Herausforderungen als auch die Gestaltungsmöglichkeiten durch die Digitalisierung erkannt und erkundet. Es wurde zudem immer der **Bezug zur eigenen Tätigkeit** hergestellt. Alle Beteiligten konnten sich aktiv einbringen und mitgestalten. So konnten Befürchtungen, Wünsche, Hoffnungen jederzeit artikuliert werden.

Die Berater*innen hatten eine wichtige «Übersetzungsfunktion»: Sie vermittelten vom aktuellen Ist zum zukünftigen Zustand (Soll) und schafften **Brücken zwischen Fachlichkeit und Technik**. Dabei wurden Nutzer*innen unterstützt, ihre Situation, Anforderungen oder Prozessschritte unabhängig von Software so zu beschreiben (z. B. wofür brauche ich ein Feld, eine Funktion o. ä.), dass der zukünftige Ablauf deutlich wurde. Das Ergebnis wurde von der IT in Softwarefunktionalität übersetzt.

Im Projektverlauf **überprüften die Berater*innen laufend die Situation** und machten Erwartungen und Zielkonflikte von Stakeholdern transparent und besprechbar, um gemeinsam Lösungen zu finden.

Ein entscheidender Faktor für den Erfolg eines Veränderungsprozesses im Projektverlauf ist eine transparente und abgestimmte Kommunikation. Dabei ist es wichtig, mit einheitlichen Botschaften adressatengerecht zu kommunizieren. Ein Ziel von **Change-Kommunikation** ist, dass im Projekt eine gemeinsame Sprache gefunden wird, indem ein einheitliches Verständnis z. B. über die Verwendung von Begriffen hergestellt wird. Dies bildet die Grundlage dafür, Stakeholdern die für sie relevanten Informationen zur Verfügung zu stellen.

Ein weiterer wesentlicher Erfolgsfaktor in Veränderungsbegleitungen ist die **frühzeitige Einbindung von Führungskräften**, um sie auf das Projekt vorzubereiten. Hier geht es darum, für das Projekt und die anstehenden Veränderungen zu sensibilisieren. Projektmitarbeitende sowie zukünftige Nutzer*innen brauchen die psychologische Sicherheit ihrer Führungskräfte. Alle Beteiligten sollten Fehler machen können, um daraus zu lernen. Veränderungsprozesse brauchen Offenheit für Neues – seien es neue Arbeitsformen oder neue Arbeitsabläufe. Unterstützungsformate zur Reflexion der eigenen Haltung als Führungskraft sowie für eine aktive und zugewandte Führung sind demnach wichtige Angebote der Veränderungsbegleitung.

In den Projekten zeigte sich immer wieder, dass es große Bedenken zu und Ängste vor Veränderungen gibt. Es werden von allen Seiten (Politik, Behördenleitungen und Anwendern) hohe Anforderungen an Projekte gestellt – hundertprozentige Lösungen werden erwartet. Rechtssicherheit spielt hier eine herausragende Rolle. In Gesprächen mit den Nutzer*innen und Führungskräften der unterschiedlichen Hierarchieebenen zeigte sich, dass der MVP-Gedanke deshalb eher wenig Zustimmung findet. Und hier schließt sich der Kreis. Gerade in der Verwaltung haben Führungskräfte wenig Vorerfahrung mit (agiler) Projektarbeit (crossfunktional, interdisziplinär, vernetzt, hierarchieübergreifend, selbstorganisiert). Entscheidend für den Erfolg der digitalen Transformation wird es sein, die notwendigen Kompetenzen für diese Form von Projektarbeit zu entwickeln.

bei den Mitarbeitenden wie Angst vor Überforderung, Verlust an Arbeitsqualität etc. Dies betrifft Mitarbeitende und Führungskräfte gleichermaßen, die doch aber eigentlich ihre Teams im Change-Prozess mitnehmen sollten.

Wie kann es also gelingen, das Zukunftsbild einer digitalisierten Verwaltung attraktiv zu gestalten und bei den Beteiligten einen positiven Sog in die digitale Welt zu erzeugen? Es braucht ein neues Selbstverständnis von Verwaltung, das z. B. beinhaltet, stolz zu sein auf digitalisierte Online-Services in einer Kopplung mit dem Rathaus als Begegnungsraum für die Stadtentwicklung der Zukunft.

Sicher ist: Ein Gesetz (wie z. B. das OZG) als Push-Faktor erzeugt keine attraktive Zukunftsenergie. Anlehnend an das Zitat von Peter Drucker «culture eats strategy for breakfast» ist diese Ebene in Bezug auf die Transformation die herausforderndste – ohne dabei die ebenso fordernden Fragen bezüglich Technologien, Strukturen und Prozesse außer Acht zu lassen. Wir erleben also einen öffentlichen Dienst, der aus unserer Sicht vor den größten Veränderungen seiner Geschichte in der Bundesrepublik steht.

Fazit

Auch mit Blick auf die beiden Beispiele – bundesweit und behördenübergreifend – sehen wir folgende Stellschrauben für die weitere erfolgreiche digitale Transformation für die Verwaltungen:

- Übergreifend sind die Digitalstrategien der Kommunen aufeinander abgestimmt, um Synergien zu generieren – Best Practices dürfen kopiert werden.
- Die behördeninternen und behördenübergreifenden Digitalstrategien beinhalten jeweils auch Zielbilder für Bürgerorientierung, Gestaltung der Organisation, Kompetenzaufbau des Personals, Aussagen zur Kultur und zu künftigen Arbeitsmodellen, um den Beschäftigten attraktive Zukunftsbilder zu vermitteln.
- Es gibt Experimentierflächen mit digitalen Lösungen für die Öffentliche Verwaltung, um konkrete Beispiele der digitalen Transformation spielerisch erlebbar zu machen.
- Es wird ein kreativer Beteiligungsprozess über die Gestaltung von Bürgerservices jenseits der Antragsbearbeitung angeboten: Welchen Mehrwert können wir als Beschäftigte den Bürger*innen künftig liefern?
- Es gibt gerade in kommunalen Verwaltungen mit unterschiedlichsten Fachbereichen und damit Fachverfahren ein bewusstes Portfolio-Management für Priorisierungen, Entscheidungen zu make-or-buy, Timelines für die Ablösungen etc., um sich nicht durch die Gleichzeitigkeit zu überfordern, wie sie das OZG getriggert hat.
- Ein Multi-Projektmanagement mit Teilprojekten zu einzelnen Fachverfahren mit interdisziplinärer Zusammensetzung (mit PE und OE) und starker Veränderungsbegleitung ist aufgesetzt.

- Die Kompetenzen rund um eine agile Verwaltungskultur werden gestärkt: mit Blick auf Bürgerorientierung, iteratives Vorgehen, lernende Haltung, selbstverantwortliches Handeln als unterstützendes Mindset in der digitalen Transformation.

Es braucht also einen ganzheitlichen Blick auf die Transformationsprojekte. Die Fokussierung auf technische Aspekte ist bei weitem nicht ausreichend. Wir sprechen von einem Kulturwandel. Diese Erkenntnis ist bei vielen internen Dienstleistern schon angekommen, Ressourcen für Change-Beratung und -begleitung in den eigenen Projekten werden massiv aufgebaut. Die Kund*innen der öffentlichen Hand sind zunehmend bereit, die Kosten dafür zu übernehmen. Das ist aus unserer Sicht gut investiertes Steuer-geld – sonst kann die Transformation kein Tempo aufnehmen.



Literatur

- **Baecker, D. (2018).** 4.0 oder die Lücke, die der Rechner lässt, Merve.
- **Drucker, P. (2001).** The Next Society: A Survey of the near Future, The Economist, Nov. 3.
- **von der Reith, F. & Wimmer, R. (2015).** Organisationsentwicklung und Change-Management, In: R. Wimmer, K. Glatzel & T. Lieckweg (Hrsg.): Beratung im dritten Modus, Carl-Auer.

Internet:

- **bitcom (2022).** Ranking der digitalen Städte www.zoe-online.org/smarteste_staedte
- **Digitalstrategie für Hamburg (2020).** www.zoe-online.org/digitalstrategie_hamburg
- **European Commission (2022).** The Digital Economy and Society Index www.zoe-online.org/digital_economy
- **OZG** www.onlinezugangsgesetz.de
<https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/display/OZG/OZG-Leitfaden>
- **Kompetenzzentrum Öffentliche IT (2021).** Deutschland-Index der Digitalisierung www.zoe-online.org/deutschland-index_digitalisierung
- **Kuhn, J. (2022).** Digitale Verwaltung. Deutschland bleibt offline. Deutschlandfunk. www.zoe-online.org/deutschland_offline