



# DIGITALISIERUNG DER LANDESVERWALTUNG IN DEUTSCHLAND: ERFAHRUNGEN UND HERAUS- FORDERUNGEN



BearingPoint®

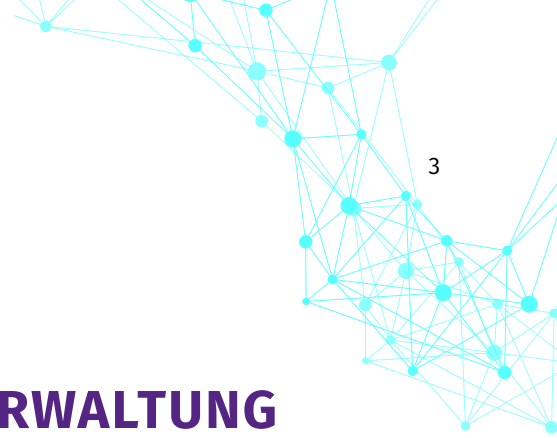


CGI

EB<sup>TEC</sup>







# DIGITALISIERUNG DER LANDESVERWALTUNG IN DEUTSCHLAND: ERFAHRUNGEN UND HERAUS- FORDERUNGEN

## INHALTSVERZEICHNIS

Geleitwort ..... 5

Einleitung ..... 6

Ziele und Erfolgsfaktoren ..... 7

Steuerung der Digitalisierung ..... 10

Technische Bausteine der Digitalisierung ..... 14

Geschäftsprozessmanagement ..... 16

Veränderungsmanagement ..... 19

Fazit ..... 20

Autoren ..... 21









## Geleitwort Hans-Henning Lühr, Vorsitzender des IT-Planungsrates



Inzwischen ist der zunächst als Realsatire verstandene Satz „Die Digitalisierung der öffentlichen Dienste ist mehr als die Elektronifizierung der bestehenden Bürokratie.“ Kern der Auseinandersetzung über Strategie und Umsetzung der Digitalisierung geworden.

Der Ausgangspunkt: Die Digitalisierung kommt! Ob gewollt, kritisch beäugt oder eher nicht gewollt. Die Umsetzungsvorgaben des OZG sind noch einmal klare politische Signale des Gesetzgebers. Die Frage des „Ob“ ist also klar beantwortet. Die verbleibende Kernfrage ist, ob es nur die Elektronifizierung bestehender Abläufe geben wird oder ob die Chance für eine Neuaufstellung und Entwicklung genutzt wird.

Geht man vom Prinzip „User's first“ aus, müssen sich Organisation und Handeln der Verwaltung auf eine Nutzer\*innenorientierung ausrichten. Dies erfordert andere Prozesse! Partizipation und Teilhabe werden zum Bestandteil des Verwaltungshandelns. Neben den klassischen formalen Verfahrensregeln stehen qualitative, ergebnisorientierte Wirkungen im Vordergrund. Diesen Kulturwandel der Verwaltung kann man nicht anordnen, der muss geplant, kommuniziert und entwickelt werden. Die Gestaltung der neuen Arbeit wird dabei eine erhebliche Rolle spielen.

Insgesamt benötigen wir ein umfassend angelegtes Veränderungsmanagement und eine Beteiligung von Nutzer\*innen und Beschäftigten an den Entwicklungsprozessen.

Nutzen wir die Chance und die Bereitschaft zur Veränderung und neu zu denken!

## 2. Einleitung

Die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung ist eine zentrale Herausforderung staatlichen Handelns. Den Bundesländern kommt dabei sowohl als Anbieter wesentlicher staatlicher Leistungen als auch in ihrer Stellung zwischen Bund und Kommunen eine Schlüsselrolle zu. Aktuell unternehmen die Bundesländer enorme Anstrengungen, um die Chancen der Digitalisierung zu nutzen und ihre Verwaltung fit für die digitale Zukunft zu machen.

Die vorliegende Studie zeichnet ein detailliertes Bild über den Stand und die Herausforderungen der digitalen Transformation der Landesverwaltungen in Deutschland. Dazu wurden insgesamt 37 Interviewpartner und -partnerinnen zu Stand und Herausforderungen der digitalen Transformation in ihrer Landesverwaltung befragt. Die Interviewpartner und -partnerinnen sind allesamt in leitender Position mit der digitalen Transformation der Landesverwaltung befasst.

Befragt wurden Akteure aus 11 Bundesländern, die die strategische Ausrichtung der Verwaltungsdigitalisierung gestalten, IT-Leiterinnen und -Leiter großer Landesministerien und -behörden bis zu Führungskräften von Landes-IT-Dienstleistern und großen Landesbetrieben.

Die Interviews deckten ein breites Spektrum an Themenfeldern ab:

- **Ziele, Erfolgsfaktoren und Hindernisse der Digitalisierung**
- **Steuerung der Digitalisierung**
- **Bausteine für die technische Umsetzung der Digitalisierung**
- **Geschäftsprozessmanagement und Veränderungsmanagement als zentrale Gestaltungsfelder der Digitalisierung**

Es wurden sowohl Fragen mit vorgegebenen Antwortmöglichkeiten gestellt, die eine quantitative Analyse ermöglichten, als auch Fragen mit freien Antwortmöglichkeiten, bei denen qualitative Aspekte vertieft behandelt werden konnten.

Die Ergebnisse zeichnen ein facettenreiches und in Teilen auch überraschendes Bild der digitalen Transformation der Landesverwaltungen, ihrer Herausforderungen sowie der Ansätze, um diesen Herausforderungen zu begegnen.

Wir hoffen, dass die Ergebnisse die Akteure vor Ort dabei unterstützen, den eigenen Standort zu bestimmen, von den Erfahrungen anderer zu profitieren und die digitale Transformation der Landesverwaltung voranzubringen.

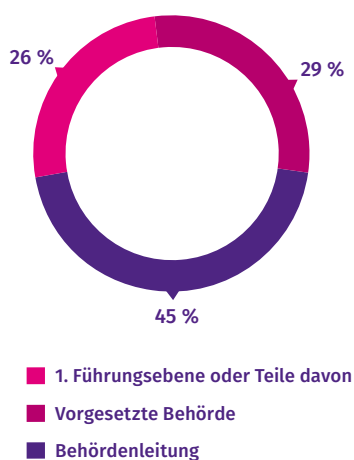
### 3. Ziele und Erfolgsfaktoren der Digitalisierung

Die Landesverwaltungen in Deutschland realisieren seit Jahren umfangreiche Digitalisierungsvorhaben. Sie konnten vielfältige Erfahrungen sammeln, wie man Digitalisierungsprojekte erfolgreich durchführt und welche Herausforderungen zu bewältigen sind. Wir wollten wissen, wer die Sponsoren der Digitalisierung auf Landesebene sind, welche Treiber und Themen ihre Digitalisierungsvorhaben vorantreiben, welche Faktoren für den Erfolg dieser Vorhaben wesentlich sind, und welche Hindernisse überwunden werden müssen.

#### SPONSOREN

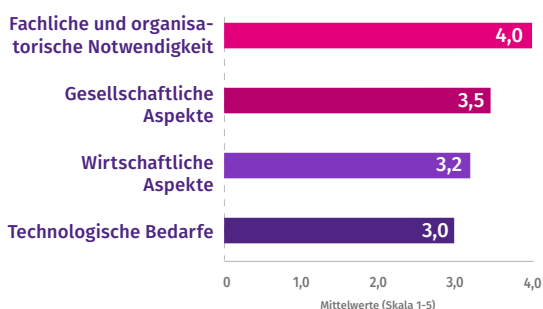
Die Behördenleitung und die vorgesetzte Behörde werden von 74 % der Befragten als wesentliche Sponsoren genannt (Abbildung 1). Auch Minister und Staatssekretäre werden von den Befragten als wichtige Sponsoren gesehen. Dabei gibt es aus Sicht der Befragten zwei wesentliche Faktoren, um die Leitungsebene als Sponsor zu gewinnen. Zum einen wurde in vielen Fällen auf Leitungsebene eine

Abbildung 1: Positive Bedeutung unterschiedlicher Sponsoren für Digitalisierungsvorhaben – Verteilung



\* n = 37; Mehrfachnennungen möglich

Abbildung 2: Treiber von Digitalisierungsvorhaben



\* n = 37; Mehrfachnennungen möglich

Digitalisierungsagenda oder -strategie formuliert, deren Umsetzung nun auch von der Leitung verantwortet wird. Zum anderen ist das Sponsoring auf Leitungsebene durch strategische Gesetzesinitiativen wie das Online-Zugangsgesetz (OZG) motiviert.

Die überwiegende Nennung von Sponsoren, die von der Behördenleitung aufwärts angesiedelt sind, zeigt eindrücklich, dass die Verwaltungsdigitalisierung als zentrale und strategische Aufgabe – als „Chefsache“ – verstanden wird und die Leitungsebene ihre Verantwortung auch annimmt. Die Zeiten, in denen Digitalisierung als reines IT-Thema verstanden und dementsprechend von der Behördenleitung auch ignoriert wurde, sind offensichtlich vorbei.

#### TREIBER UND PRIORITÄRE THEMEN

Auch die Antworten zu Treibern und Prioritäten verdeutlichen, dass die Digitalisierung der Landesverwaltungen keinem rein technologischen Fokus folgt. Als Haupttreiber für Digitalisierungsvorhaben außerhalb der Gesetzgebung werden vielmehr fachliche und organisatorische Notwendigkeiten genannt, gefolgt von gesellschaftlichen Aspekten (Abbildung 2).

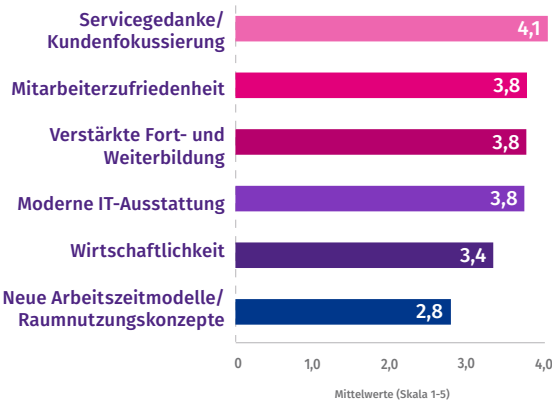




Wirtschaftliche Aspekte und technologische Bedarfe dagegen haben im Rahmen der Digitalisierung der Landesverwaltung einen nachrangigen Stellenwert.

Hinsichtlich der Themen, denen in einem Digitalisierungsvorhaben eine besonders hohe Priorität zukommen sollte, wird dem Servicegedanken/der Kundenfokussierung die höchste Bedeutung zugemessen (Abbildung 3). Insgesamt wurden aber alle wählbaren Themenfelder relativ gleichwertig von den Befragten eingeschätzt.

Abbildung 3: Bewertung der Priorität von Themen bei Digitalisierungsvorhaben



\* n= 37, Mehrfachnennungen möglich

Wieder wird das Thema Wirtschaftlichkeit eher als nachrangig bewertet. Allerdings variiert die Prioritätensetzung unter den Befragten sehr stark, so dass auch dieses Thema für einen Teil der Befragten eine wichtige Rolle spielt.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Digitalisierung auf Landesebene als Aufgabe von wesentlicher gesellschaftlicher Bedeutung verstanden wird und die Digitalisierungsvorhaben schwerpunktmäßig an der Verbesserung der staatlichen Leistungserbringung sowie dem Nutzen für Bürger und Unternehmen ausgerichtet werden. Die stark variierende Priorisierung von Themen zeigt gleichzeitig die Komplexität dieser Projekte auf, in denen vielfältige Zieldimensionen ausbalanciert werden müssen.

Angesichts knapper Ressourcen der öffentlichen Verwaltung überrascht die geringe Bedeutung, die wirtschaftlichen Aspekten bei der Digitalisierung zugemessen wird. Hier könnten die zu erreichenden Effizienzpotenziale der Digitalisierung bei der Zielbestimmung stärker in den Blick genommen werden.

### HINDERNISSE

Die Hindernisse, die die Digitalisierung der Landesbehörden erschweren, sind nach den Antworten der Befragten sehr vielschichtig. Es lassen sich drei Schwerpunkte identifizieren:

- **Fehlende Ressourcen werden als zentrales Hindernis benannt. Bei den anspruchsvollen Digitalisierungsvorhaben stellt sich das Problem der öffentlichen Verwaltung, geeignete Fachkräfte zu gewinnen, in verschärfter Weise.**
- **Starre organisatorische Strukturen und rechtliche Vorgaben bieten nicht die notwendige Flexibilität, um die Digitalisierung mutig anzugehen. Genannt werden bspw. ein starres Dienstrecht, das die Gewinnung von IT-Fachkräften erschwert, ein schwerfälliges Vergabe- und Haushaltsrecht, das flexibles Handeln behindert sowie Schriftformerfordernisse, die der Digitalisierung entgegenstehen.**
- **Heterogene IT-Landschaften und unzureichende Standardisierung verhindern die kooperative Entwicklung bzw. Nachnutzung von Lösungen.**

Die Antworten zeigen, dass neben den zu klärenden Ressourcenfragen, die einheitliche und konsequente Steuerung der Digitalisierungsvorhaben auf der obersten Landesebene der entscheidende Faktor zu einer erfolgreichen Umsetzung ist. Dazu muss die Digitalisierung auf der Prioritätenliste der Landesregierung weit oben stehen und durch diese über einen Maßnahmenplan gesteuert werden. Auch die Standardisierung sollte mit Blick auf eine mögliche Nachnutzung stärker vorangetrieben werden. Das betrifft z.B. Empfehlungen für Geschäftsprozessmanagement ebenso wie die Verwendung

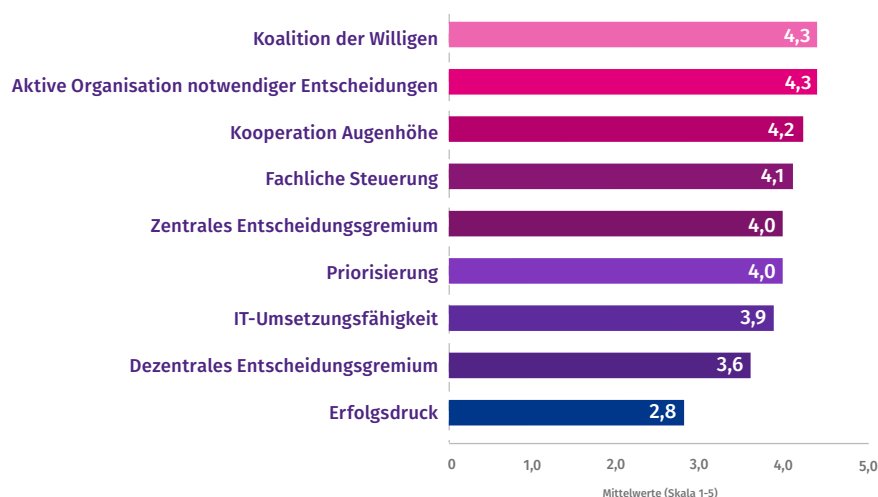
standardisierter IT-Lösungen. Schließlich bedarf es v.a. rechtlicher Änderungen, um die Digitalisierung der Landesverwaltung mit der angemessenen Geschwindigkeit zu ermöglichen.

### ERFOLGSFAKTOREN

Als Erfolgsfaktoren für Digitalisierungsprojekte werden einer „Koalition der Willigen“, sowie der „aktiven Organisation notwendiger Entscheidungen“ die höchste Bedeutung zugeschrieben (*Abbildung 4*). Unter einer Koalition der Willigen wird dabei ein Kraftzentrum aus einer Handvoll motivierter Akteure verstanden, die ein Projekt auch unabhängig von formalen Zuständigkeiten vorantreiben. Ein hoher Erfolgsdruck wird hingegen als eher irrelevant für den Projekterfolg bewertet.

Diese Erfolgsfaktoren verweisen darauf, dass starre organisatorische Strukturen und schwerfällige Entscheidungsprozesse sich bei der hohen Dynamik der Digitalisierungsvorhaben hemmend auswirken. Angesichts dieser Rahmenbedingungen können Projekte oft nur durch informelle Netzwerke und die persönliche Durchsetzungsfähigkeit einzelner Akteure zum Erfolg geführt werden. Wünschenswert wären hier flexible organisatorische Strukturen und schlanke Entscheidungsprozesse, die der Agilität und Dynamik der Digitalisierungsvorhaben besser entsprechen – insbesondere bei föderalen oder ressortübergreifenden Vorhaben.

Abbildung 4: Erfolgsfaktoren für Digitalisierungsprojekte



\* n = 37; Mehrfachnennungen möglich

## 4. Steuerung der Digitalisierung

Aufgrund der zentralen politischen Bedeutung der Verwaltungsdigitalisierung und der Vielzahl der Vorhaben ist eine konsequente Steuerung vom strategischen Digitalisierungsprogramm bis hin zum einzelnen Digitalisierungsprojekt zwingend erforderlich. Insbesondere aufgrund der zunehmenden Komplexität der Akteurskonstellationen – besonders in ressortübergreifenden oder föderalen Vorhaben – ist diese Steuerung eine herausfordernde Aufgabe. In den Interviews wurde nach den Erfahrungen bei der Steuerung von Digitalisierungsvorhaben gefragt. Nach welchen Kriterien werden Vorhaben priorisiert und wie wird ihr Erfolg ermittelt? Wie werden die Verantwortlichkeiten verteilt, wie wird die Fachebene in die Steuerung einbezogen und wer ist für die Ressourcenverteilung verantwortlich?

### PRIORISIERUNG

Die Antworten auf die Frage, wie durchzuführende Digitalisierungsvorhaben priorisiert werden, lassen sich in den folgenden Themenfeldern zusammenfassen:

- In vielen Fällen werden Digitalisierungsvorhaben durch gesetzliche Regelungen wie das OZG, E-Government-Gesetze oder Fachgesetze angestoßen. Da hier die Umsetzungsspielräume für die Verwaltung sehr eng sind, wird die gesetzliche Notwendigkeit von vielen Befragten als oberstes Kriterium für die Priorisierung von Vorhaben genannt.
- Ebenfalls hoch bewertet wird die Priorisierung aufgrund von politischen oder strategischen Festlegungen politischer Entscheidungsgremien oder strategischer Entscheidungsträger wie dem CIO oder von Digitalisierungsboards.
- Ein weiteres Kriterium zur Priorisierung stellt der fachliche Nutzen und in diesem Zusammenhang insbesondere die Möglichkeit von „Quick Wins“ dar.

- Schließlich werden pragmatische Kriterien zur Priorisierung herangezogen, wie Lieferfähigkeit des IT-Dienstleisters oder die Verfügbarkeit eigener personeller und finanzieller Ressourcen.

Die hohe Bewertung von strategischen und politischen Aspekten bei der Priorisierung verdeutlicht, dass die Digitalisierung inzwischen als strategische und politische Aufgabe verstanden wird. Gleichzeitig machen einige Antworten aber auch das daraus entstehende Spannungsfeld deutlich: So wird von einigen Befragten darauf hingewiesen, dass durchaus eine Diskrepanz zwischen politischem Willen einerseits sowie fachlichem Nutzen oder technischer Umsetzbarkeit andererseits bestehen kann.

### VERTEILUNG VON VERANTWORTLICHKEITEN UND EINBEZIEHUNG DER FACHEBENE

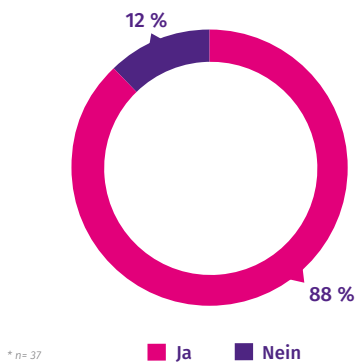
Hinsichtlich der Verteilung von Verantwortlichkeiten bei der Steuerung von Digitalisierungsvorhaben lassen die Antworten drei Schwerpunkte erkennen:

- Die Befragten betrachten mehrheitlich einen Steuerungsansatz als zielführend, der zentrale und dezentrale Elemente kombiniert. Eine zentrale Steuerung gibt den strategischen Rahmen vor und definiert erforderliche Standards. In der Umsetzung werden den dezentralen Ressorts oder Behörden Freiheitsgrade eingeräumt.
- Bemerkenswert für eine Länderstudie ist, dass sich mehrere Befragte für eine stärkere Zentralisierung aussprechen, um Entscheidungsprozesse zu optimieren und den Wildwuchs von unterschiedlichen Lösungen zu vermeiden.
- Mehrheitlich wird herausgestellt, dass die Einbindung von IT- und Fachkompetenz in die Governance-Strukturen unerlässlich ist. Die überwiegende Mehrheit der Befragten sieht die Fachebene ausreichend in die Steuerung der Digitalisierungsvorhaben einbezogen (Abbildung 5).



In Einzelnennungen wird auf ein gelungenes „Top-Down meets Bottom-Up“ Modell verwiesen, in dem die Verantwortung für das Thema bei der Fachebene liegt und diese von der Leitungsebene durch Rückendeckung und Anerkennung gestützt wird. Einige Befragte sehen die Gefahr, dass durch eine rein politisch orientierte Steuerung fachlicher Nutzen und technische Umsetzbarkeit der Vorhaben zu wenig berücksichtigt werden.

Abbildung 5: Ausreichende Einbindung der Fachebene in die Governance-Struktur und in die Steuerung von Digitalisierungsinitiativen



Diese Schwerpunkte lassen das Spannungsfeld zwischen zentraler Steuerung und dezentralen Freiheitsgraden erkennbar werden, in dem sich die Digitalisierungsvorhaben der Landesverwaltungen bewegen. Einerseits haben die positiven und negativen Erfahrungen der letzten Jahre alle Beteiligten gelehrt, dass sich kein Land, kein Ressort und keine Behörde allein der Digitalisierung stellen kann. Eine starke zentrale Steuerung und Standardisierung sind unerlässlich, um die Digitalisierung mit knappen Ressourcen überhaupt „auf die Straße zu bringen“.

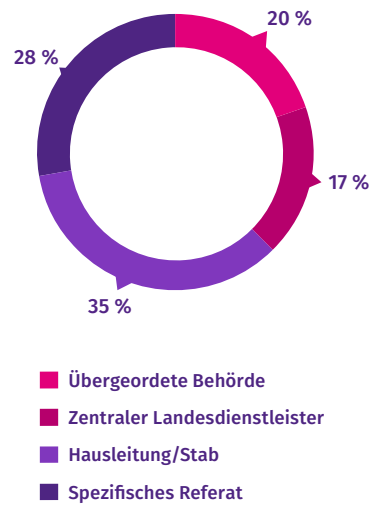
Andererseits sind praxistaugliche Lösungen nur dann zu erwarten, wenn die Fachkompetenz und das Erfahrungswissen vor Ort in die Entscheidungsprozesse einbezogen wird. Die digitale Transformation der Landesverwaltung ist dann erfolgreich, wenn

es gelingt, in diesem Spannungsfeld zentrale und dezentrale Elemente optimal auszubalancieren. Insbesondere hinsichtlich einer effizienten zentralen Steuerung auf ressortübergreifender und föderaler Ebene lassen die Befragungsergebnisse hier Optimierungspotenzial erkennen.

**RESSOURCENBEREITSTELLUNG**

An der Bereitstellung der Ressourcen für Digitalisierungsvorhaben sind bei ungefähr einem Drittel der befragten Organisationen die Hausleitung oder der Stab einer Behörde beteiligt, gefolgt von spezifischen Referaten (Abbildung 6). Mit etwas Abstand folgen übergeordnete Behörden sowie zentrale Landesdienstleister. Diese Stellen werden vornehmlich auf strategischer Ebene in die Digitalisierungsvorhaben einbezogen, bspw. in Digitalisierungsboards oder anderen Landesgremien. Ihre Einbindung wird als ausreichend eingeschätzt, größerer Änderungsbedarf bzw. Änderungsmöglichkeiten werden nicht gesehen, was vornehmlich mit den bestehenden gesetzlichen und finanziellen Rahmenbedingungen begründet wird. Wünschenswert erscheint einigen Befragten eine stärkere Zentralisierung der Ressourcenbereitstellung, um hier

Abbildung 6: Verteilung der Bereitstellung von Ressourcen für Digitalisierungsvorhaben



\* n= 37, Mehrfachnennungen möglich

größere Flexibilität zu erhalten. In der Regel werden Ressourcen durch mehrere beteiligte Institutionen bereitgestellt, was eine Abstimmung zwischen den beteiligten Stellen erforderlich macht.

Bemängelt werden die langen Vorlaufzeiten der Ressourcenbereitstellung aufgrund der Regelungen des Haushalts- und Vergaberechts. Auch ein geringer finanzieller Rahmen sowie der Fachkräftemangel werden als Probleme bei der Ressourcenbereitstellung genannt. Hier kollidiert die Dynamik des Digitalisierungsprozesses offensichtlich mit der Schwerfälligkeit der Verwaltungsabläufe.

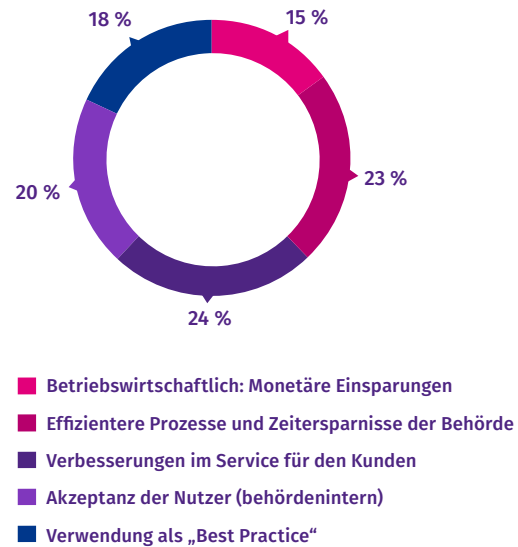
### KRITERIEN UND KENNZAHLEN ZUR ERFOLGSERMITTLUNG

Auf die Frage, woran sich der Nutzen eines Digitalisierungsvorhabens messen lässt, schreiben die Befragten insbesondere Serviceverbesserungen für den Kunden und Effizienzsteigerungen die höchste Bedeutung zu. Monetäre Aspekte landen auf dem letzten Platz. Insgesamt wurden werden aber alle angebotenen Nutzendimensionen relativ gleichwertig bewertet (Abbildung 7).

Diese relativ homogene Verteilung der Nutzenaspekte legt nahe, dass in Digitalisierungsprojekten ein Ausgleich zwischen verschiedenen und ggf. widerstreitenden Nutzendimensionen gefunden werden muss. Um bei diesen komplexen Nutzendimensionen die Projekte auf Kurs zu halten, müssen die jeweiligen Prioritäten des einzelnen Projektes zu Beginn klar festgelegt und konkrete Zielgrößen definiert werden.

Hinsichtlich der Verwendung von Kennzahlen zur Messung des Projekterfolges bilden die Befragten zwei Lager. Etwa die Hälfte der Befragten gibt an, keine Kennzahlen zur Messung des Projekterfolges heranzuziehen. Dies wird mit dem hohen Aufwand bei ihrer Festlegung sowie der geringen Vergleichbarkeit der Projekte begründet. Wo Kennzahlen zum Einsatz kommen, sind dies vor allem Mengenkenn-

Abbildung 7: Faktoren zur Ermittlung von Erfolg und Nutzen einer Digitalisierungsinitiative



\* n = 37; Mehrfachnennungen möglich

ziffern wie Fallzahlen oder Nutzungszahlen. Mehrere Befragte verwiesen auf den Kundennutzen als zentrales Erfolgskriterium, der aber als schwer quantifizierbar angesehen wird. Nur vereinzelt werden Effizienzkriterien wie Prozesslaufzeiten genannt.

Hinsichtlich der Erfolgsmessung von Digitalisierungsvorhaben besteht in der Landesverwaltung offensichtlich noch Optimierungspotenzial. Sicherlich sind politische Nutzendimensionen nicht einfach in Kennzahlen zu gießen. Angesichts der Tatsache, dass den Digitalisierungsvorhaben zentrale Bedeutung für die Gestaltung staatlicher Leistungserbringung zukommt und sie in großem Umfang personelle und finanzielle Ressourcen verbrauchen, sollte ihr Erfolg trotzdem so weit wie möglich anhand objektiver und quantifizierbarer Erfolgskriterien gemessen werden. Zumindest die tatsächliche Nutzung i.S. eines Nutzungsgrades, der geplant und gesteuert werden kann, sollte unbedingt gemessen werden: Nur ein Online-Service, der genutzt wird, kann auch Nutzen erzeugen.

## PROJEKTMANAGEMENT

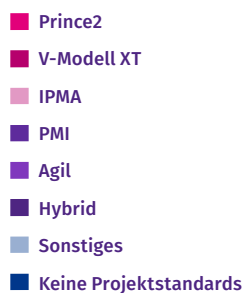
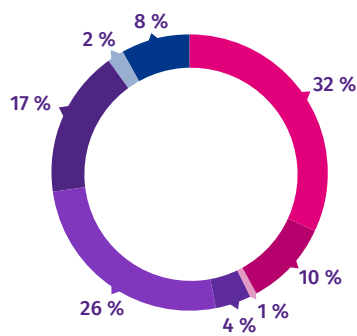
In der Projektumsetzung hat sich die Anzahl der eingesetzten Methoden und Standards weiter verbreitert. Die Antworten lassen sich drei bemerkenswerte Entwicklungen erkennen (Abbildung 8):

- **Das V Modell XT als das klassische Vorgehensmodell für die Durchführung von IT-Projekten der öffentlichen Verwaltung spielt offensichtlich keine große Rolle mehr, wogegen sich Prince2 anscheinend als neuer Standard für das klassische Projektmanagement etabliert hat.**
- **Agile Methoden setzen sich in der Projektumsetzung der Landesverwaltung weiter durch. Führend ist hierbei Scrum. Auch hybride Vorgehensmodelle, die agile und klassische Elemente verbinden, haben einen beträchtlichen Anteil an den Nennungen. Fast die Hälfte der Befragten nutzen demnach agile Methoden bei der Durchführung ihrer Digitalisierungsprojekte.**

Offenbar ist das traditionelle Projektmanagement-Rüstzeug der öffentlichen Verwaltung für die Dynamik der Digitalisierungsvorhaben nicht immer geeignet. Agile Ansätze bieten hier die notwendige Flexibilität. Gleichzeitig verweist aber der hohe Anteil der hybriden Ansätze darauf, dass auch agile Ansätze nicht einfach übernommen, sondern an die besonderen Bedingungen der öffentlichen Verwaltung angepasst werden.

Dass es hinsichtlich der systematischen Durchführung komplexer Vorhaben aber immer noch Optimierungspotenziale in den Landesverwaltungen gibt, verdeutlicht der Umstand, dass immerhin 8 % der Befragten angaben, gar keinen speziellen Projektstandard einzusetzen.

Abbildung 8: Anteil genutzter Projektstandards an Gesamt bei eGov Projekten



\* n= 37, Mehrfachnennungen möglich



## 5. Technische Bausteine der Digitalisierung

In Bezug auf die technischen Bausteine der Digitalisierung haben wir gefragt, welche Basiskomponenten als wesentlich für die Digitalisierung angesehen werden und wie das Potenzial von „Software-as-a-Service“ (SaaS) und Cloud Computing für die Digitalisierung der Landesverwaltung eingeschätzt wird.

### BASISKOMPONENTEN

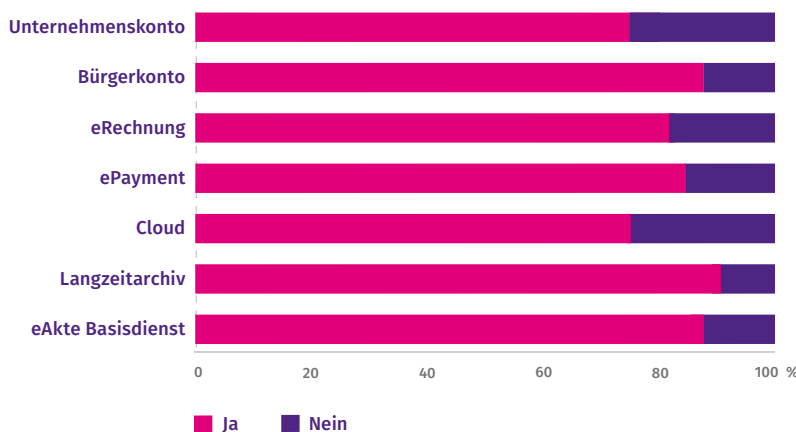
Basiskomponenten werden von allen befragten Landesbehörden und IT-Dienstleistern als wesentliche Voraussetzung für die Umsetzung der Digitalisierungsstrategien gesehen. Angesichts der Bedeutung, die der Nutzbarkeit von Komponenten und der Standardisierung eingeräumt wird, ist dies nicht verwunderlich. Die Befragten sehen für alle Basiskomponenten ein gleichermaßen sehr hohes Nachfragepotenzial (Abbildung 9). Lediglich bei Cloud-Diensten und dem Unternehmenskonto wird dieses etwas geringer eingeschätzt.

### PUBLIC, PRIVATE, HYBRID CLOUD

Die Landesbehörden stehen dem Einsatz von Cloud-Diensten für ihre IT überwiegend positiv gegenüber. Allerdings werden klare Anforderungen an Sicherheit, Funktionsfähigkeit, Datenschutz formuliert sowie klar definierte Kompetenzübergänge gefordert. Vielen Befragten ist auch wichtig, dass die Cloud unter staatlicher Hoheit geführt wird. Ausgehend von diesen Anforderungen geben die Befragten dem Einsatz einer Private oder Hybrid Cloud gegenüber der Public Cloud klar den Vorzug (Abbildung 10).

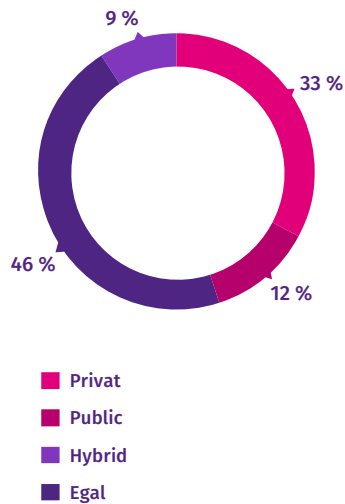
Auch wenn einige Befragte bereits eine Cloud einsetzen, wird das Thema von den meisten Befragten eher als Zukunftsthema angesehen. Einige IT-Dienstleister auf Landesebene sehen die Cloud als ein Mittel zur Vereinheitlichung der Architekturen und Anwendungslandschaften.

Abbildung 9: Nachfrage Basiskomponenten Landes-IT-Dienstleister



\*Prozentuale Verteilung der gegebenen Antworten auf ja/nein

Abbildung 10: Bevorzugung Cloud-Modelle



\* n= 31

Die weitere Entwicklung dürfte davon abhängen, inwieweit wirtschaftliche Cloud-Dienste umgesetzt werden können, die den spezifischen Anforderungen der Landesverwaltungen an Sicherheit, Datenhoheit und Funktionsfähigkeit entsprechen.

### SOFTWARE-AS-A-SERVICE

In Bezug auf das Thema Software-as-a-Service (SaaS) ist die Sichtweise der Befragten uneinheitlich: Während SaaS in den Planungen einiger Befragter eher eine geringe Rolle spielt, nimmt für andere die Nutzung von SaaS eine zentrale Bedeutung für die Digitalisierung ihrer Landesverwaltung ein. Insgesamt wird aber auch SaaS eher als Zukunftsthema für die Landesverwaltungen gesehen. Als Hürden für den SaaS-Einsatz werden insbesondere fehlende Wirtschaftlichkeit sowie Sicherheits- und Datenschutzaspekte genannt. Diskutiert wird auch das Verhältnis zwischen PaaS (Plattform-as-a-Service) und SaaS: Wieviel SaaS können wir uns leisten, wieviel PaaS bieten wir noch an?

Ähnlich wie bei der Cloud scheint auch hier die weitere Entwicklung davon abzuhängen, ob zukünftig SaaS-Lösungen die spezifischen Anforderungen der Verwaltung an den Einsatz von SaaS erfüllen können.



## 6. Geschäftsprozessmanagement

Wenn sich die Digitalisierung nicht nur auf das „Eingangstor“ der Verwaltung beschränken, sondern umfassend wirken soll, müssen die Geschäftsprozesse im Rahmen eines Geschäftsprozessmanagements (GPM) systematisch analysiert, dokumentiert, optimiert und gesteuert werden. Aus diesem Grund sieht beispielsweise das E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalens die Dokumentation, Analyse und Optimierung von Verwaltungsabläufen vor der Einführung der elektronischen Vorgangsbearbeitung vor. Die Einführung von GPM bildet daher eine entscheidende Grundlage für die Digitalisierung der Verwaltungsdienstleistungen in den Landesverwaltungen.

Wir haben unsere Interviewpartner nach dem Stand des GPM in ihren Organisationen befragt. Wo stehen die Organisationen in Bezug auf den Reifegrad der Geschäftsprozesse? Welcher Nutzen des GPM wird für die Digitalisierungsvorhaben gesehen? Inwieweit sind die Leistungen bereits digitalisiert? Und welchen Herausforderungen des GPM muss im Rahmen der Digitalisierung begegnet werden?

### REIFEGRAD

Der Reifegrad der Geschäftsprozesse in den befragten Landesbehörden ist bisher noch gering (*Abbildung 11*). Fast die Hälfte der Befragten hat die Geschäftsprozesse ihrer Organisation noch nicht oder nur zu kleinen Teilen dokumentiert. Fast ebenso viele dokumentieren zwar ihre Prozesse umfassend, eine systematische Optimierung und Digitalisierung der Geschäftsprozesse findet aber nur in 14 % der befragten Organisationen statt. Und keine der befragten Organisationen steuert ihre Prozesse aktiv über definierte Prozessziele und -kennzahlen.

Die Ergebnisse verdeutlichen, dass in den Landesbehörden zwar bereits Prozessarbeit geleistet wird,

Abbildung 11: Prozentuale Verteilung des Reifegrads der Geschäftsprozesse



\* n= 36

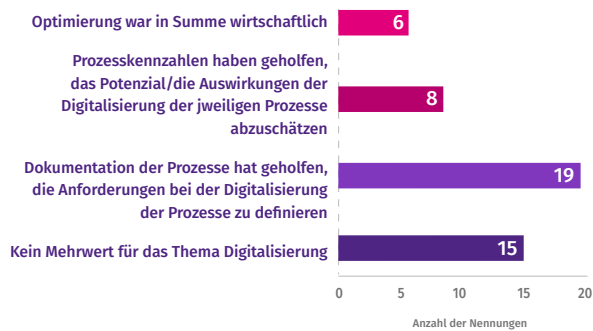
diese jedoch kaum über die reine Dokumentation von Prozessen hinaus geht. Offensichtlich besteht noch hoher Handlungsbedarf hinsichtlich der Etablierung eines ganzheitlichen und nachhaltigen GPM. Ein solches GPM stärkt die Kundenorientierung und schafft Transparenz über die Behördenprozesse sowie deren Digitalisierungspotenziale. Ebenso stellt es eine fortlaufende und einheitliche Vorgehensweise für die Erfassung, Analyse, Umsetzung und Dokumentation der Prozesse sicher, macht Prozesse auf Basis von Prozesszielen und -kennzahlen steuerbar und führt in eine kontinuierliche Verbesserung der Prozesse.

### NUTZEN

Der größte Nutzen des GPM für die Digitalisierung ihrer Verwaltung liegt aus Sicht der Befragten darin, dass die Prozessdokumentation dabei hilft, die



Abbildung 12: Mehrwert Geschäftsprozessmanagement beim Thema Digitalisierung



Anforderungen bei der Digitalisierung dieser Prozesse zu definieren (Abbildung 12). Deutlich seltener werden wirtschaftliche Nutzenaspekte mit dem Thema GPM verbunden oder Prozesskennzahlen für die Ableitung von Digitalisierungspotenzialen eingesetzt. Immerhin sehen ca. 40 % der Befragten noch keinen Mehrwert des GPM für die Digitalisierung in der eigenen Organisation.

Das Befragungsergebnis weist darauf hin, dass der Mehrwert von GPM aktuell noch nicht in wirtschaftlichen Aspekten (z.B. der Optimierung des Ressourceneinsatzes) gesehen wird. Insgesamt werden die qualitativen und quantitativen Nutzenaspekte, die mit einem ganzheitlichen und nachhaltigem GPM verbunden sind, offenbar auf der Landesebene mehrheitlich noch nicht realisiert. Die Mehrheit verschenkt damit das volle Nutzenpotenzial eines GPM. Es bleibt abzuwarten, ob die Behörden die gewonnen Erkenntnisse über die Verwaltungsabläufe in Zukunft nutzen werden, um auch (z. B. im Zuge des demografischen Wandels) wirtschaftliche Ziele umzusetzen und ob ein kontinuierliches GPM bei den Behörden Einzug finden wird.

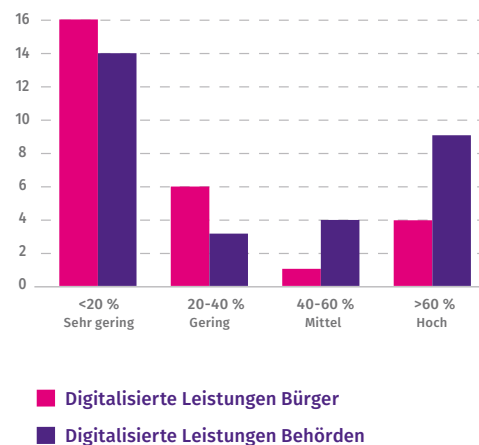
### DIGITALISIERUNGSGRAD

Auch der Stand der Digitalisierung der behördlichen Leistungserbringung verdeutlicht den Handlungsbedarf der Landesverwaltung in Sachen GPM (Abbildung 13). Knapp die Hälfte der befragten Organisationen

haben weniger als 20 % ihrer Leistungen digitalisiert. Das gilt nahezu gleichermaßen sowohl für Leistungen, die Bürgern und Unternehmen angeboten werden, als auch für Leistungen, die Behörden und öffentliche Organisationen zur Verfügung gestellt werden. Etwa ein Drittel der befragten Organisationen, die mehr als 60 % ihrer Leistungen digitalisiert haben, geben an, dass es sich dabei meist um zwischenbehördliche Leistungen handelt.

Dieser geringe Digitalisierungsgrad insbesondere der auf die Bürger ausgerichteten Verwaltungsleistungen verdeutlicht die Aufgaben, die bis zur Umsetzung des OZG noch zu bewältigen sind.

Abbildung 13: Digitalisierung von Leistungen für Bürger/Behörden im Vergleich



### HERAUSFORDERUNGEN

Die Herausforderungen bei der Digitalisierung in Bezug auf das Geschäftsprozessmanagement sind aus Sicht der Befragten vielfältig:

- **Bemängelt werden die fehlende Verfügbarkeit von Personalressourcen für das GPM und das unzureichende Prozess-Wissen der eigenen Mitarbeitenden.**
- **Ebenso fehlen den Befragten etablierte Strukturen und Prozesse, um bei der Digitalisierung der Prozesse planmäßig vorzugehen, die Umsetzung der Prozessveränderungen zu begleiten und**

eine aktive Prozesssteuerung über Prozessziele und -kennzahlen i.S. eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses zu ermöglichen. Dabei wird als wichtig erachtet, dass der Sprung von der reinen Dokumentation der Prozesse hin zur Optimierung bzw. Digitalisierung geschafft wird. Teils fehlen auch adäquate IT-Lösungen, damit Prozesse angemessen unterstützt werden können.

- Große Bedeutung hat aus Sicht der Befragten auch die Unterstützung der Leitungsebene. Diese wird als essenziell gesehen, um das nötige Verständnis für die Bedeutung von GPM für die Digitalisierung in der Organisation aufzubauen.
- Die zentrale Herausforderung bei der Einführung von GPM stellt nach Ansicht der Befragten aber die Veränderungsbereitschaft innerhalb der Organisation dar. Es ist nach Meinung der Befragten wesentlich, die Mitarbeitenden als Prozessexperten im Rahmen der Prozessarbeit mitzunehmen und sie zu motivieren, ihre Prozesse kritisch zu hinterfragen. Und es gilt Akzeptanz für die Veränderungen zu schaffen, die mit der Digitalisierung der Prozesse verbunden sind.

Die Ergebnisse machen deutlich, dass ein GPM als Grundlage für die Prozessdigitalisierung in den Landesverwaltungen zwar gewünscht und als wichtig erachtet wird. Es besteht aber noch großer Handlungsbedarf. Digitalisierungsvorhaben/-projekte sollten mit klaren Zielen geplant werden, um Digitalisierungserfolge steuerbar zu machen. Dabei kann GPM einen wirklichen Mehrwert bieten, da ein strukturiertes, priorisiertes und einheitliches Vorgehen bei der Digitalisierung der Prozesse sichergestellt wird und die Digitalisierungspotenziale über Prozessziele und -kennzahlen messbar gemacht werden können. Darüber hinaus sollten sowohl aus rechtlicher, wirtschaftlicher als auch organisatorischer Sicht die nötigen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die die Einführung und Verankerung von GPM in den einzelnen Landesbehörden erleichtern und fördern (z.B. einheitliche Standards für Vorgehen und Modellierung, zentrales GPM-Werkzeug, zentrale Beratungskompetenz).



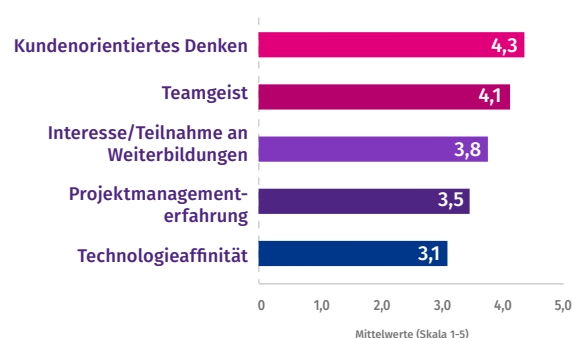
## 7. Veränderungsmanagement

Die Bereitschaft zur Veränderung ist bei Digitalisierungsvorhaben grundsätzlich ein besonders wichtiger Baustein. Die Digitalisierung der Landesverwaltung ist zwangsläufig mit weitreichenden organisatorischen, technischen, personellen und kulturellen Veränderungen verbunden. Dementsprechend kommt einem systematischen Veränderungsmanagement für den Erfolg dieser Vorhaben eine wesentliche Bedeutung zu. Wir haben gefragt, welche Kompetenzen sich besonders positiv auf die Veränderungsbereitschaft der Mitarbeitenden auswirken und welche Maßnahmen eingesetzt werden, um die Veränderungsbereitschaft in der Organisation zu erhöhen.

### KOMPETENZEN

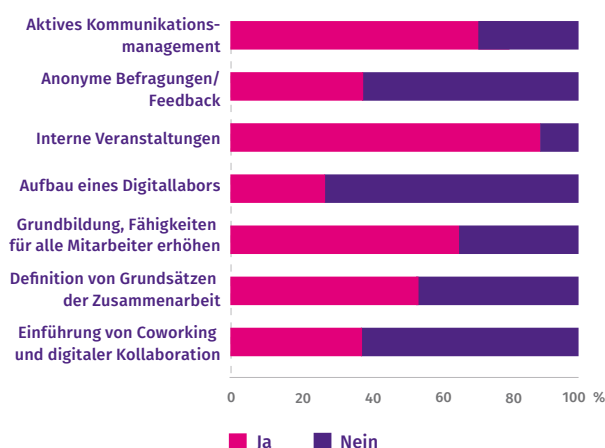
Als die wichtigsten Kompetenzen in Bezug auf die Veränderungsbereitschaft zur Umsetzung neuer Digitalisierungsinitiativen wurden von den Befragten kundenorientiertes Denken und Teamgeist genannt (Abbildung 14). Veränderungsbereitschaft scheint sich demnach durch eine Zentrierung auf die Belange von Bürgern und Unternehmen sowie eine Förderung von Teamgeist innerhalb der Behörde sicherzustellen.

Abbildung 14: Bewertung von Kompetenzen in Bezug auf Veränderungsbereitschaft



\* n= 37; Mehrfachnennungen möglich

Abbildung 15: Verteilung durchgeführter Maßnahmen im Veränderungsmanagement mit positivem Einfluss



\*Prozentuale Verteilung der gegebenen Antworten auf ja/nein

### MASSNAHMEN

Hinsichtlich der eingesetzten Maßnahmen des Veränderungsmanagements zeigen sich die befragten Organisationen relativ experimentierfreudig. Die Befragten benannten ein breites Spektrum an Maßnahmen, die sich positiv auf die Veränderungsbereitschaft ausgewirkt haben (Abbildung 15). Als besonders wichtig wird offensichtlich die Kommunikation mit den Mitarbeitenden im Rahmen von Digitalisierungsprojekten angesehen. Neben internen Veranstaltungen (80 % der Befragten) wurde das aktive Kommunikationsmanagement (Mitarbeiterperspektiven) von ca. 70 % der Befragten genannt. Der Aufbau eines Digitallabors wurde von den wenigsten Befragten (knapp 30 %) als Maßnahme mit positiven Effekten bewertet.

Offensichtlich gibt es nicht die eine erfolgreiche Maßnahme, um die Veränderungsbereitschaft in den Behörden zu fördern. Hier erscheint eher ein Mix an Optionen zielführend. Wichtig ist aber auch hier, dass die Wirkung der Veränderungsmaßnahmen gemessen wird.

## 8. Fazit

Unsere Befragung konnte ein differenziertes Bild der Digitalisierung der Landesverwaltungen zeichnen. Im Folgenden werden die Ergebnisse in neun Thesen zusammengefasst:

1. Die Landesverwaltungen haben die Herausforderung der digitalen Transformation angenommen. Die zentrale Rolle der Digitalisierung für die Zukunft der behördlichen Leistungserbringung ist unstrittig und Behördenleitungen und politische Entscheidungsträger übernehmen die Verantwortung für die Digitalisierung in ihrem Verantwortungsbereich.
2. Die Digitalisierung der Landesverwaltung wird nicht mehr als reines „Technikthema“ abgetan, sondern in ihrer technischen, organisatorischen und kulturellen Dimension erkannt.
3. Der Digitalisierung der Landesverwaltung muss eine klare Strategie zugrunde liegen, die politisch verankert, fachlich begründet und technisch umsetzbar ist. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Digitalisierungsvorhaben zum Spielball tagespolitischer Opportunitäten werden.
4. Die Steuerung der Digitalisierungsvorhaben gelingt dann, wenn zentrale Steuerung mit dezentralen Freiheitsgraden optimal ausbalanciert wird. Insbesondere bei ressortübergreifenden und föderalen Vorhaben besteht hinsichtlich einer effizienten zentralen Steuerung noch Optimierungspotenzial.
5. Digitalisierungsprogramme, -initiativen und -projekte brauchen konkrete, messbare Zielsetzungen – auch jenseits der Erfüllung des gesetzlichen Auftrages. Digitalisierungserfolge sollten über Kennzahlen messbar gemacht werden.
6. Die Landesverwaltungen sind offen für die Übernahme aktueller Ansätze aus IT und Projektmanagement wie Cloud, SaaS oder agile Methoden. Ihr Weg besteht dabei aber nicht in der kritiklosen Übernahme dieser Ansätze, sondern in ihrer Anpassung an die besonderen Bedingungen der öffentlichen Verwaltung.
7. Geschäftsprozessmanagement (GPM) wird zwar als zentraler Baustein für die Digitalisierung der Landesverwaltung gesehen. Hinsichtlich der Etablierung eines ganzheitlichen und nachhaltigen GPM besteht allerdings noch erheblicher Handlungsbedarf. Auch das Thema GPM verlangt nach zentraler Steuerung auf Landesebene.
8. Akzeptanz und Veränderungsbereitschaft stellen wesentliche Erfolgsfaktoren der Digitalisierung dar, ein systematisches Veränderungsmanagement ist unerlässlich.
9. Die bestehenden Strukturen, Regelungen und Entscheidungsprozesse der Verwaltung werden in vielen Fällen als hinderlich für die Digitalisierungsvorhaben erlebt. Zwar finden die Verantwortlichen immer wieder kreative Lösungen, um mit diesen Einschränkungen umzugehen. Langfristig werden sich aber die Rahmenbedingungen an die neuen Gegebenheiten digitalisierter staatlicher Leistungserbringung anpassen müssen.

## 9. Autoren

**WIR – AIOS, BEARINGPOINT, CASSINI, CGI, GBTEC UND PWC** – führen seit Jahrzehnten Projekte zur Verwaltungsmodernisierung in allen Bundesländern durch. Wir sind seit vielen Jahren bewährte Dienstleister der Landesverwaltung sowie zahlreicher öffentlicher Einrichtungen der kommunalen Ebene. Wir begleiten die Programme zur Digitalisierung in allen Ländern. So unterstützen wir beispielsweise das Land Niedersachsen bei der Umsetzung des Programms „Digitale Verwaltung Niedersachsen“ oder NRW in den Programmen „MWIDE digital 2022“ und „Digitale Verwaltung NRW“.

Wir kennen die Bedarfe, Strukturen und Prozesse der zu begleitenden Ressorts bzw. Behörden der Länder und sind mit den Zielen, Rahmenbedingungen, Anforderungen, Aufgaben, Stakeholdern der Digitalisierungsprogramme vertraut. Ebenso wissen wir um die einschlägigen Problemfelder und Risiken in Digitalisierungsprojekten und verfügen über große Umsetzungserfahrung und Know-how in den Fachthemen der zu digitalisierenden Verwaltungsleistungen.

### **AIOS**

AIOS steht seit über 20 Jahren für ein Portfolio interdisziplinärer Beratungsleistungen. Die Chancen und Herausforderungen der Digitalen Transformation unter den Bedingungen des demografischen Wandels der Gesellschaft stecken den Rahmen ab, in dem wir mit unseren Mandanten der Öffentlichen Verwaltung gemeinsam Aufgabenstellungen analysieren und Lösungsansätze entwickeln und umsetzen. Wir verstehen uns dabei als temporären Teil unserer Mandanten, nicht als Außenstehende mit klugen Ratschlägen.

*Weitere Informationen: <https://aios.de/>*

### **BEARINGPOINT**

BearingPoint ist eine unabhängige Management- und Technologieberatung mit europäischen Wurzeln und globaler Reichweite. Zu unseren Kunden gehören viele der weltweit führenden Unternehmen und Organisationen. Das globale Netzwerk von BearingPoint mit mehr als 10.000 Mitarbeitern unterstützt Kunden in über 75 Ländern und engagiert sich gemeinsam mit ihnen für einen messbaren und langfristigen Geschäftserfolg. Eine unserer Kernbranchen ist die öffentliche Verwaltung, die BearingPoint mit Beratungsleistungen in den Bereichen Strategie, Organisation, Personal, Prozesse, Steuerungssysteme und IT auf dem Weg zu einem digitalen Deutschland und einer digitalen Verwaltung unterstützt. Dabei steht der Erfolg unserer Kunden im Mittelpunkt unseres Handelns.

*Weitere Informationen: [www.bearingpoint.de](http://www.bearingpoint.de)*

### **CASSINI**

Cassini steht für wegweisende Management- und Technologieberatung. Unser Leistungsportfolio umfasst Verwaltungsmodernisierung, IT-Strategie, IT-Sicherheit, IT-Infrastrukturen und IT-Beschaffung. Unser Aufgabenspektrum reicht von der Entwicklung von E-Government-Strategien und IT-Architekturen bis hin zum Management komplexer Projekte. In Zeiten der Digitalen Transformation legen wir großen Wert auf guten Umgang und menschliches Miteinander. Unser oberstes Prinzip heißt Zusammenarbeit.

*Weitere Informationen: <https://www.cassini.de/>*



**CGI**

CGI ist ein globaler Dienstleister für IT- und Geschäftsprozesse mit 77.000 Mitarbeitern, der seit Gründung in 1976 seinen Kunden IT und Business Consulting, Systemintegration, Outsourcing Services und Intellectual Property auf Top-Niveau bietet. Seit mehr als 40 Jahren unterstützt CGI auch den öffentlichen Sektor bei der IT-Modernisierung, unter anderem als Rahmenvertragspartner des Bundes für Java- und Microsoft-Entwicklungen. Unser Leistungsspektrum: Digitale Transformation, Elektronische Akte, Softwareentwicklung – Cloud Ready, Barrierefreies Intranet, Government Intelligence.

*Weitere Informationen: <https://www.de.cgi.com/de>*

**GBTEC**

GBTEC entwickelt Softwarelösungen für das Geschäftsprozessmanagement und die digitale Transformation. Das Unternehmen vereint Beratung und Softwareentwicklung erfolgreich unter einem Dach. Mit BIC Cloud stellt GBTEC seinen Kunden ein innovatives und leistungsstarkes BPM-Tool für die Optimierung und Ausführung von Prozessen zur Verfügung. Praxisorientierte Lösungen und messbarer Erfolg für unsere Kunden stehen im Mittelpunkt unseres Handelns.

*Weitere Informationen: <https://www.gbtec.de/de/>*

**PWC**

PwC ist eine führende Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft. Unsere Mandanten stehen tagtäglich vor vielfältigen Aufgaben, möchten neue Ideen umsetzen und suchen Rat. Sie erwarten, dass wir sie ganzheitlich betreuen und praxisorientierte Lösungen mit größtmöglichem Nutzen entwickeln. Deshalb setzen wir für jeden Mandanten, ob Global Player, Familienunternehmen oder kommunaler Träger, unser gesamtes Potenzial ein: Erfahrung, Branchenkenntnis, Fachwissen, Qualitätsanspruch, Innovationskraft und die Ressourcen unseres Expertennetzwerks in 158 Ländern. Besonders wichtig ist uns die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit unseren Mandanten, denn je besser wir sie kennen und verstehen, umso gezielter können wir sie unterstützen. PwC engagiert mehr als 11.000 Menschen an 21 Standorten.

*Weitere Informationen: <https://www.pwc.de/>*





BearingPoint®



CGI

