



DIGITALISIERUNGSSTRATEGIE FÜR DIE ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

Von der Vision zur Umsetzung

| von DR. JAN ENGELKE und REGINA WELSCH

Digitale Transformation ist Leitthema und zentrale Herausforderung in nahezu allen Bereichen unserer Gesellschaft. Auch die öffentliche Verwaltung muss sich auf allen Ebenen dieser Herausforderung stellen und arbeitet im Bund, in den Ländern und in den Kommunen an der Gestaltung des digitalen Wandels. Die Digitalisierung von Behörden bewegt sich im Spannungsfeld von dem technisch Machbaren, dem rechtlich Möglichen und den Erwartungen der Bürger an einen modernen Staat.

Eine nachhaltige und gesellschaftlich akzeptierte Nutzung moderner Technologien in der öffentlichen Verwaltung wird nur durch strategische Planung und nachhaltige Umsetzung der digitalen Transformation möglich sein. Daraus leitet sich der Anspruch ab, Ziele zu definieren, die auch die großen gesellschaftlichen Fragen des Arbeitens, des Zusammenlebens und der öffentlichen Teilhabe in fünf, zehn oder zwanzig Jahren nicht aus den Augen verlieren.

Entscheidungen über die strategische Ausrichtung der öffentlichen Verwaltung – und damit auch über die Digitalisierung – müssen demokratisch legitimiert werden. Solche Entscheidungen können aufgrund der Gewaltenteilung und unserer föderalen Strukturen oft nur im Konsens getroffen werden und erfordern Kompromissbereitschaft von allen Beteiligten. Für die öffentliche Verwaltung gilt grundsätzlich das „Primat der Politik“, das heißt, die Ziele des Verwaltungshandelns werden durch politische Entscheidungen bestimmt, die ihren Niederschlag letztlich in Gesetzen und Verordnungen finden. Der Zeithorizont für strategische Planungen wird in Politik und Verwaltung meist durch Wahlperioden und kurzfristige Ereignisse der Tagespolitik bestimmt. Eine Methode zur Strategieentwicklung in der öffentlichen Verwaltung muss daher für verschiedene Zeithorizonte anwendbar sein und gleichzeitig offen bleiben für kurzfristige Veränderungen der Rahmenbedingungen.

DIGITALISIERUNG IN DER VERWALTUNG

Die Daten vieler Verwaltungsabläufe liegen bereits heute in digitaler Form vor. Mit neuen Techniken wie beispielsweise der E-Akte und einer immer stärkeren Vernetzung von Fachverfahren, Registern und Datenbeständen verschiedener Behörden entstehen neue Möglichkeiten für vollständig digitalisierte Verwaltungsprozesse, die bereits heute die gesellschaftlichen Potenziale der Transformation erkennen lassen:

- Durch Automatisierung von Verwaltungsabläufen mit Vernetzung bestehender Fachverfahren und Anwendungen können Verwaltungsmitarbeitende von rein administrativen Abläufen entlastet werden, um Zeit für ihre eigentlichen Aufgaben zu schaffen – das verantwortungsvolle Abwägen von individuellen Entscheidungen mit Ermessensspielräumen, die nicht automatisiert werden können.
- Automatisierte intelligente Erhebung, Vernetzung und Analyse von Daten ermöglichen eine fundierte Grundlage für die Gestaltung von Themen und die Abwägung von Argumenten.
- Stärkere themenbasierte Vernetzung von Bürgerinnen und Bürgern mit der Verwaltung beschleunigt Abstimmungsprozesse, zum Beispiel durch E-Partizipationsverfahren oder elektronisches Feedback.
- Nur einmalige Übermittlung von erforderlichen Bürger- und Unternehmensdaten und anschließende automatisierte Weiterverarbeitung entlastet Bürgerinnen und Bürger.

Diese neuen Möglichkeiten verändern Arbeitsabläufe der Beschäftigten in der Verwaltung und sie verändern die Schnittstelle zwischen Verwaltung und Bürger. Gleichzeitig erlaubt die zuneh-

mende Automatisierung eine Freisetzung von personellen Kapazitäten, die sich in besserer Beratung, Troubleshooting oder Umschichtung von Kapazitäten, zum Beispiel in die Betreuungsarbeit, positiv für die Bürgerinnen und Bürger auswirken.

Die Einführung der erforderlichen Technik erfordert jedoch teilweise erhebliche finanzielle Mittel. Um über Investitionen in Produkte, Prozesse und Personal zielgerichtet zu entscheiden, muss eine Digitalisierungsstrategie mittel- und langfristige Ziele, die Aufwände und den Nutzen für einen solchen Veränderungsprozess definieren und transparent machen.

STRATEGIEENTWICKLUNG IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

Methoden zur Strategieentwicklung gibt es in vielen Wirtschaftsbereichen schon lange. Die meisten Konzepte zur strategischen Führung von Organisationen orientieren sich in der Regel an den Bedürfnissen von Unternehmen. Ihre Entscheidungsmodelle basieren auf wirtschaftlichen Zielen und kommerziellem Erfolg. Bei der Entwicklung von Strategien in Politik und Verwaltung müssen andere Zielsysteme berücksichtigt werden. Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung zielt nicht nur auf Erhöhung der Effizienz durch moderne Technologien, sondern muss auch die Frage beantworten, wie neue Technologien zur gesellschaftlichen Entwicklung beitragen.

Ein Beispiel: Banken reduzieren seit Jahren die Anzahl ihrer Filialen und schränken den persönlichen Service vor allem in der derzeitigen Niedrigzinsphase systematisch zugunsten von Onlinedienstleistungen ein. Sie nehmen dabei aus unternehmensstrategischen Gründen in Kauf, einzelne Kunden zu verlieren. Eine Verwaltung kann eine derartige Digitalisierungsstrategie nicht

PHASE 	VORGEHENSWEISE 	ERGEBNIS 
Klärung strategischer Grundlagen	<p>Jede Organisation wird zur Erfüllung eines bestimmten Zwecks gegründet. In dieser Phase des Strategieprozesses muss eine Organisation hinterfragen, auf welcher Grundlage sie geschaffen wurde, welchen Zweck sie ursprünglich und in Zukunft erfüllen soll. Vor allem Organisationen in der öffentlichen Verwaltung müssen diese Fragen beantworten, da sie in der Regel nicht durch unternehmerische, sondern durch gesetzliche Entscheidungen definiert werden.</p> <p>Der angestrebte Betrachtungshorizont ist ein weiterer zentraler Parameter für die weiteren Schritte der Digitalisierungsstrategie.</p>	<p>Mission: Leitbild der Organisation</p> <p>Vision: Wohin soll sich die Organisation im Betrachtungshorizont entwickeln?</p>
Definition der eigenen Leistungen	<p>Die Konkretisierung des Zwecks einer Organisation zeigt sich in den Leistungen, die sie für ihre Kunden erbringt. Organisationen der öffentlichen Verwaltung erbringen in der Regel Verwaltungsdienstleistungen, deren Inhalt und Zielgruppe gesetzlich geregelt ist, im Falle von Kommunen allerdings auch freiwillige Leistungen. Für eine Digitalisierungsstrategie muss eine Organisation kritisch hinterfragen, welche Leistungen sie für wen in Zukunft erbringen muss beziehungsweise will.</p>	<p>Beschreibung der Verwaltungsdienstleistungen und Zielgruppen</p>
Analyse des eigenen Umfelds	<p>Zur Definition realistischer strategischer Ziele muss eine Organisation ihre eigenen Fähigkeiten, Stärken und Schwächen kennen. Ein wesentliches Element der eigenen Fähigkeiten ist der bisherige digitale Reifegrad der eigenen Organisation. Rahmenbedingungen sind alle Parameter, die der Organisation von außen vorgegeben sind und die sie nicht beeinflussen kann. Dazu gehören aber auch Rahmenbedingungen einer digitalen Transformation wie beispielsweise Ressortzuständigkeiten und Beteiligungsrechte der Beschäftigten. Die Anforderungen ergeben sich aus den Erwartungen der externen (zum Beispiel Kunden, Politik) und internen (zum Beispiel Beschäftigte) Stakeholdern. Hierbei muss auch erhoben werden, welchen digitalen Reifegrad die Kunden und andere Organisationen haben, mit denen bei der eigenen Leistungserstellung zusammenbearbeitet wird.</p>	<p>Beschreibung der eigenen Leistungsfähigkeit, der externen und internen Anforderungen sowie Rahmenbedingungen</p>
Definition der strategischen Ziele	<p>Auf Basis der Ergebnisse des bisherigen Strategieprozesses kann eine Organisation realistische strategische Ziele definieren. Dazu werden ausgehend vom bisherigen Stand der Digitalisierung die Handlungsfelder für die weitere Einführung digitaler Techniken festgelegt. Für die verschiedenen Handlungsfelder werden Optionen erhoben und zu Szenarien zusammengefasst. Vor dem Hintergrund der beschriebenen Rahmenbedingungen und der Vision der Organisation werden die Szenarien bewertet und schließlich strategische Ziele für die Handlungsfelder festgelegt.</p>	<p>Strategische Ziele für die Handlungsfelder der Digitalisierung</p>
Beschlussfassung zur strategischen Ausrichtung	<p>Strategische Ziele können nur dann Wirkung entfalten, wenn die Leitung der Organisation und die Beschäftigten von den Zielen überzeugt sind und den Prozess zur Umsetzung mittragen. Die Digitalisierung hat so weitreichende Auswirkungen auf eine Organisation, dass die Kommunikation der Ziele und das Mitnehmen der Menschen entscheidend für den Erfolg ist.</p>	<p>Commitment der Organisation zu den strategischen Zielen</p>
Planung und Steuerung der Umsetzung	<p>Die strategischen Ziele für die verschiedenen Handlungsfelder werden im Rahmen operativer Projekte umgesetzt. Je nach Organisation kann dies die Einführung einer E-Akte, die Veränderung der Organisation oder die Einführung neuer Schnittstellen zur Kommunikation mit der Zielgruppe sein. Im Rahmen der Programmplanung wird die Umsetzung der verschiedenen strategischen Ziele zeitlich konkretisiert.</p>	<p>Programmplanung mit Meilensteinen zur Messung der Zielerreichung.</p>

Tabelle 1: Vorgehensmodell des Strategieprozesses

umsetzen. Auch wenn der Zugang zu Verwaltungsdienstleistungen durch das Onlinezugangsgesetz grundsätzlich über digitale Schnittstellen möglich werden soll, müssen Behörden in vielen Fällen den Bürgerinnen und Bürgern parallel auch den analogen Zugang zu diesen Verwaltungsdienstleistungen ermöglichen.

Das Beispiel verdeutlicht, dass bei einer Digitalisierungsstrategie in der öffentlichen Verwaltung immer der Aspekt der gesellschaftlichen Auswirkungen im Vordergrund steht. Dadurch müssen in den Strategieprozess viele unterschiedliche Stakeholder eingebunden werden. Die komplexen Abhängigkeiten und Auswirkungen erfordern Entscheidungsprozesse, die einen fairen Interessenausgleich zwischen den Beteiligten ermöglichen.

Digitalisierungsstrategien in der öffentlichen Verwaltung werden daher nur erfolgreich sein, wenn sie im Konsens zustande kommen, sichtbare Ergebnisse produzieren und somit auf Akzeptanz der Betroffenen stoßen. Die Umsetzung der Digitalisierungsstrategie durch konkrete Maßnahmen ist nicht mehr Teil des eigentlichen Strategieprozesses, sondern wird im Rahmen einzelner Projekte geplant und gesteuert. Die Ergebnisse dieser Umsetzungsprojekte wirken zurück auf den Strategieprozess und machen unter Umständen die Anpassung der strategischen Planung erforderlich.

VORGEHENSMODELL

Strategieprozesse zur Digitalisierung von Behörden können auf ein spezifisches Vorgehensmodell zurückgreifen,

das die beschriebenen Rahmenbedingungen in dieser Branche berücksichtigt. Das Vorgehen ist grundsätzlich anwendbar auf Organisationen verschiedener Größe von kompletten Ressorts bis zu einzelnen Behörden.

Dieses Vorgehen bei der strategischen Planung von Digitalisierungsvorhaben muss im Einzelfall an die Größe der Organisation und den aktuellen Stand der Digitalisierung angepasst werden. Die Erfahrungen in bisherigen Projekten bei Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden zeigen, dass sich die systematische Vorgehensweise mit einem klar strukturierten Vorgehensmodell und definierten Zwischenergebnissen bewährt hat. ●



Allen Interessierten bieten wir die Möglichkeit, im Rahmen des Seminars am 2. Juli 2019 mehr über die Strategieentwicklung in der öffentlichen Verwaltung zu erfahren. Erfahrene Strategieberater der msg erläutern anhand von Beispielen das Vorgehensmodell und die dabei eingesetzten Methoden (siehe Seminarankündigung auf Seite 21 in dieser .public).