



GUTACHTEN

Digitale Transformation der Verwaltung: Ein Arbeitsprogramm

Wie der Aufstieg gelingen kann:
Verwaltung.Einfach.Online.

Impressum

Auftraggeber:

Nationaler Normenkontrollrat

Willy-Brandt-Str. 1

10557 Berlin

Telefon: +49-30-18-400-1318

nr@bk.bund.de

www.normenkontrollrat.bund.de

Auftragnehmer:

CSC Deutschland GmbH

Unter den Linden 16

10117 Berlin

und

Capgemini Deutschland GmbH

Potsdamer Platz 5

10785 Berlin

Bibliografische Angabe:

Nationaler Normenkontrollrat, 2015: E-Government in Deutschland. Wie der Aufstieg gelingen kann: Verwaltung.Einfach.Online, Berlin.

Zu diesem Gutachten

Das vorliegende Dokument ist die gekürzte Fassung des Gutachtens „E-Government in Deutschland. Wie der Aufstieg gelingen kann: Verwaltung.Einfach.Online“. Diese Dokumente sowie das begleitende Analysedokument, in dem Daten, Projekt- und Umsetzungsbeispiele zusammengetragen wurden, können auf der Website des Nationalen Normenkontrollrat aufgerufen werden.

Nationaler Normenkontrollrat:

Der Nationale Normenkontrollrat ist ein beim Bundeskanzleramt eingerichtetes unabhängiges Beratungs- und Kontrollgremium der Bundesregierung. Der Nationale Normenkontrollrat sorgt dafür, dass bei gesetzlichen Regelungen die Folgekosten für Bürger, Unternehmen und Verwaltung deutlich und nachvollziehbar ausgewiesen werden. Diese Transparenz soll Entscheidungsträgern in Regierung und Parlament helfen, sich die Konsequenzen bewusst zu machen, bevor sie entscheiden. Ziel ist es, dass unnötige Bürokratie und gesetzliche Folgekosten begrenzt und abgebaut werden. Weitere Informationen finden Sie unter www.normenkontrollrat.bund.de.

Inhaltsverzeichnis

0. Kernbotschaften	5
1. Einleitung.....	7
2. Lösungsszenario: Wie kann der Aufstieg gelingen?	10
3. Arbeitsprogramm: Wie kann der Aufstieg organisiert werden?	14
3.1. Handlungsfelder für eine wirksame Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland	17
4. Umsetzungsplanung	21
4.1. Beschreibung ausgewählter Umsetzungsmaßnahmen	23
4.1.1. IT-Staatsvertrag „Digitaler Servicestandard für Deutschland“ (Umsetzungsmaßnahme 5)	23
4.1.2. Gründung der Stiftung Digitale Verwaltung (Umsetzungsmaßnahme 7)	24
4.1.3. Digitale Agenda 2018 – 2022 für die Verwaltung (Umsetzungsmaßnahme 10)	26
4.1.4. Betriebs- und den Projekthaushalt der Stiftung (Umsetzungsmaßnahme 18)	26
4.1.5. Bewerbung zur Ko-Finanzierung (Umsetzungsmaßnahme 22)	28
5. Tabellenverzeichnis	30
6. Abbildungsverzeichnis	30

0. Kernbotschaften

1. Der Aufstieg im deutschen E-Government soll gelingen. Ziel ist es, dass der eingetretene Abstand in der Digitalisierung der Verwaltung zwischen Deutschland und den europäischen Nachbarstaaten in den nächsten fünf Jahren nivelliert wird. Dies ist mit der Modernisierung der bestehenden Strukturen allein nicht zu schaffen.
2. Das vorliegende Gutachten beinhaltet beschleunigende Maßnahmen in den Bereichen Organisation (Stiftung Digitale Verwaltung und Digitalisierungsbüro im Bundeskanzleramt) und Finanzierung (Gemeinsames Finanzierungsbudget für Digitalisierung). In beiden Bereichen haben sich in letzten zehn Jahren Probleme in der föderalen Zusammenarbeit zu Hindernissen für den Fortschritt in der Digitalisierung der Verwaltung verfestigt.
3. Mit Umsetzung der beschleunigenden Maßnahmen sollen alle wesentlichen Lebens- und Unternehmenslagen vollständig medienbruchfrei und im höchsten Maße nutzerorientiert digitalisiert werden.
4. Zur Digitalisierung der Lebens- und Unternehmenslagen wird eine föderale Digitalisierungsinfrastruktur eingesetzt, die zugleich ein wirtschaftliches Vorgehen in der Beschleunigung absichert.
5. Das Gutachten enthält weitere, fördernde Maßnahmen („Digitaler Servicestandard für Deutschland“, föderales Architekturmanagement), damit die Digitalisierung der Lebens- und Unternehmenslagen sowie die Bereitstellung der föderalen Digitalisierungsinfrastruktur standardisiert und nutzerorientiert erfolgt.
5. Mit dem „Digitalen Servicestandard Deutschland“ werden Richtlinien definiert, mit denen eine Digitalisierung von Lebens- und Unternehmenslagen erfolgen soll. Diese Richtlinien werden durch einen Staatsvertrag beschlossen und erhalten somit eine Verbindlichkeit für die deutsche Verwaltung.
6. Das föderale Architekturmanagement entwickelt und pflegt die föderale Referenzarchitektur und definiert somit den Rahmen, in dem die föderale Digitalisierungsinfrastruktur realisiert werden soll.
7. Nutzerorientierung wird als das ordnende Prinzip für alle Digitalisierungsaktivitäten eingeführt. Partizipation und Teilhabe durch Bürgerinnen und Bürger und der Wirtschaft an der Realisierung der digitalen Lebens- und Unternehmenslagen sichert Nutzerzufriedenheit. Kontinuierliche Einbeziehung in Evaluationen der bereitgestellten digitalen Angebote verstetigt diese.
8. Das Portal „Digitaler Bürger- und Unternehmensservice“ stellt alle realisierten, digitalen Angebote in Lebens- und Unternehmenslagen für Bürgerinnen und Bürger und die Wirtschaft sowie die Komponenten der föderalen Digitalisierungsinfrastruktur für Verwaltungen und Organisationen leicht auffindbar bereit. Der „Digitaler Bürger- und Unternehmensservice“ vergegenständlicht damit einen hohen Grad an Nutzerorientierung und wird zur Basis für innovative, fach- und ebenenübergreifende, digitale Verwaltungsangebote aus einer Hand.
9. Friktionen in der ressortübergreifenden und föderalen Zusammenarbeit müssen überwunden werden, damit die Digitalisierung der Verwaltung beschleunigt umgesetzt werden kann. Das Gutachten wirbt für eine „neue Kultur der Zusammenarbeit“. Die Stiftung Digitale Verwaltung trägt die Verantwortung, diese „neue Kultur der Zusammenarbeit“ zu organisieren. Das „Gemeinsame Finanzierungsbudget für Digitalisierung“ stellt den wesentlichen Anreiz dar, sich an der „neuen Kultur der Zusammenarbeit“ zu beteiligen.

10. Mit konsequenter Nutzerorientierung, „Digitalem Servicestandard für Deutschland“, unabhängiger Stiftung, flexibler Finanzierung, föderalem Architekturmanagement und Digitalisierungsinfrastruktur sowie dem „Digitaler Bürger- und Unternehmensservice“ wird eine „Aufholorganisation“ geschaffen, die die institutionellen Grundlagen schafft, um den Anschluss an internationale Vorreiter in einem überschaubaren Zeitrahmen herzustellen.

1. Einleitung

Wir leben in Deutschland in einer widersprüchlichen Situation: Einerseits profitiert unsere Wirtschaft stark von Globalisierung und Digitalisierung und die Steuereinnahmen steigen in der Folge kontinuierlich. Andererseits verdrängt die deutsche Verwaltung das Thema Digitalisierung in weiten Teilen, was in Rankings wie dem EU eGovernment Benchmark oder dem E-Government Monitor der Initiative D21 klar zu erkennen ist. Unsere deutsche Verwaltung verfügt international über einen hervorragenden Ruf als dem Rechtsstaat verpflichtete und in ihrem Verwaltungshandeln effektive Organisation. Die ihr inhärente hohe Stabilität führt leider auch oft zu einer Abwehrreaktion gegen die digitale Transformation.

Aber auch auf der Nachfrageseite bleibt Initiative rar: Klagen über Öffnungszeiten, Warteschlangen oder die kontinuierliche Mehrfacheingabe von Daten sind zwar verbreitet, gleichwohl verlangen Bürgerinnen und Bürger nur selten lautstark die flächendeckende und konsequente Digitalisierung der Verwaltungsleistungen. Auch Wirtschaftsvertreter betonen zwar die Nachteile für unseren Wirtschaftsstandort, wenn Deutschland mit der Digitalisierung der Verwaltungsleistungen weiter zurückfällt. Es sind aber nur wenige Mahner, die regelmäßig ein stärkeres Engagement bei der Umsetzung von E-Government einfordern.

Digitale Transformation erfolgte oft nur unter Druck. In Großbritannien wurde die „Digital-by-Default“-Strategie durchgesetzt, da sie der einzige Weg war, die fast bankrotten Kommunen zu retten. In Dänemark war es die Finanzkrise, die eine Restrukturierung der Verwaltung durch schnelle und nachhaltige Digitalisierung von Verwaltungsleistungen katalysierte.

Unter akutem Druck – und das zeigt auch die Flüchtlingskrise – ist es aber meist nur möglich, einzelne Teile zu „reparieren“. Das Gesamtsystem bleibt jedoch unverändert. Zu schwierig ist es, im Rahmen der bestehenden Entscheidungs- und Steuerungsstrukturen aus dem Impuls der Flüchtlingskrise ein generelles Umdenken abzuleiten.

Es muss daher im Interesse Deutschlands liegen, Digitalisierung mit hoher Priorität unabhängig von prognostizierten oder eingetretenen Krisen umzusetzen - mit ausreichend Zeit und Budget für Digitalisierung. Ein Beispiel dafür bietet Österreich, das ohne Zwang und Krise digitalisiert hat. Digitalisierung wurde in Österreich als politische Pflichtaufgabe erkannt und in den letzten 15 Jahren planvoll umgesetzt.

Die Fundamente des Erfolgs unserer Gesellschaft - Rechtsstaatlichkeit, Teilhabe, Ausgleich, Offenheit, Sorge um öffentliche Güter, Effektivität und Effizienz - können in Zukunft nur gewährleistet werden, wenn wir sie in unserer zunehmend digitalen Gesellschaft auch digital modernisieren.

Unsere gute wirtschaftliche Lage haben wir in erste Linie dem hohen Stellenwert zu verdanken, den Innovation und Erfindergeist in der deutschen Kultur und Wirtschaft einnehmen. Diese Innovationskultur schlägt sich in allen Lebens- und Wirtschaftsbereichen nieder. Es ist für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft nicht nachvollziehbar, warum ein so zentraler Bereich wie die öffentliche Verwaltung dauerhaft ein deutlich niedrigeres Digitalisierungsniveau hat als alle anderen Bereiche unserer Gesellschaft.

Die Nutzungserfahrungen bei der Interaktion mit der Verwaltung laufen im Vergleich mit privatwirtschaftlichen Angeboten weiter auseinander. Während selbst komplexe Transaktionen in sensiblen Feldern wie der privaten Altersvorsorge hoch integriert mit Angeboten ganz verschiedener Anbieter vollständig medienbruchfrei durchgeführt werden können, ist das Nutzungserlebnis im Umgang mit Verwaltungsdienstleistungen weiterhin geprägt durch Termine vor Ort und kaum integrierte Online-Dienstleistungen. Es ist für Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft nicht nachvollziehbar, warum

eine Verwaltungsleistung digital zur Verfügung steht und eine andere nicht. Es besteht die Gefahr, dass die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen mit der öffentlichen Verwaltung sinkt und sich als ein weiterer Aspekt in der immer stärker um sich greifenden kritischen Grundstimmung gegenüber den staatlichen Institutionen niederschlägt.

Die Probleme bei der Registrierung und der Verteilung von Asylbewerbern seit Mitte 2015 sind ein eindrückliches Beispiel dafür, dass auch die staatliche Handlungsfähigkeit durch eine Vernachlässigung der Digitalisierung zunehmend beeinträchtigt wird. Gleichzeitig kann diese Krise aber auch als Positivbeispiel für eine schnelle und effektive Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern herangezogen werden, durch die Bewegung in eine weitgehend blockierte, föderale IT-Landschaft im digitalen Asylmanagement gebracht wurde.

Die Politik hat erkannt, dass digitale Angebote eine Möglichkeit sind, um Politikverdrossenheit entgegenzuwirken und Menschen zu erreichen, die sich sonst nicht an politischen Entscheidungsfindungsprozessen beteiligen würden. Die Wähler entscheiden, über welche Kanäle sie erreicht werden möchten. Politische Teilhabe beschränkt sich nicht mehr ausschließlich auf Parteigremien und Mitgliederbefragungen. Diese Öffnung der Interaktionskanäle und die damit einhergehende Bereitschaft, sich stärker an die Bedürfnisse der Bürger und Unternehmen anzupassen, sind in der deutschen Verwaltung noch kaum flächendeckend ausgeprägt

Warum sollten wir die Digitalisierung der Verwaltung JETZT in Deutschland vorantreiben?

Weil das historische Band an Erfindergeist und Innovation, das Deutschland seit Jahrhunderten webt, nicht abreißen darf.

Weil wir nicht nur in einem der sichersten Länder der Welt leben wollen, sondern auch in einem der modernsten – und dazu gehört die Modernität unserer Verwaltung.

Weil Staatlichkeit sich in einer digitalen Gesellschaft verändern wird – mit oder ohne unser Zutun.

Weil es zu unserer transparenten, partizipativen und interaktiven Demokratie gehört.

Weil es unsere Pflicht ist.

Die mit Veröffentlichung des 2015er Gutachtens des Normenkontrollrats angestoßene, lebhafte Debatte zeigt, dass Digitalisierung auf dem politischen Parkett angekommen ist. Jetzt ist es an der Zeit, dass wir definieren, WIE das zugehörige Umsetzungsprogramm gestaltet werden muss, um die digitale Transformation der deutschen Verwaltung ganzheitlich, nachhaltig und wirtschaftlich umsetzen zu können.

Im Zentrum der Handlungsempfehlungen für dieses Umsetzungsprogramm steht die verpflichtende Einführung des „Digitalen Servicestandards für Deutschland“. Aus dem Servicestandard ergeben sich Prinzipien, die Mindestvoraussetzungen für die Realisierung und den Betrieb von nutzerorientierten digitalen Angeboten der deutschen Verwaltung definieren.

Als „Beschleuniger“ für die Umsetzung der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen wird die Gründung einer unabhängigen Organisation vorgeschlagen, die einerseits die Umsetzung des „Digitalen Servicestandards“ verantwortet und andererseits durch die Organisation und Ko-Finanzierung von Entwicklungsgemeinschaften die medienbruchfreie Umsetzung der Einzelleistungen in Lebens- und Unternehmenslagen forciert.

Um agil wirken zu können, benötigt die vorgeschlagene Organisation eine flexible Finanzierung. Das Gutachten beinhaltet Finanzierungsvorschläge sowohl für die Organisation als auch für die vollständig medienbruchfreie Umsetzung ausgewählter Lebens- und Unternehmenslagen.

Mit dem hier vorliegenden Arbeitsprogramm werden sowohl Maßnahmen definiert, wie ein optimales Digitalisierungsangebot für Bürger und Wirtschaft ausgestaltet sein soll, als auch Maßnahmen, mit denen ein „solides Fundament“ einer leistungsfähigen und effizienten Digitalisierungsinfrastruktur in Deutschland erreicht werden kann.

Die aufgeführten Maßnahmen werden zu einem praktikablen Umsetzungsszenario zusammengeführt und mit Vorschlägen für politische Beschlüsse als Voraussetzung für eine schnelle und koordinierte Umsetzung angereichert.

Eine **unabhängige Organisation** außerhalb, aber verbunden mit der Verwaltung, verantwortet den **Digitalen Servicestandard für Deutschland und die Entwicklung nutzerorientierter digitaler Verwaltungsleistungen**. Gestützt auf eine **flexible Finanzierung** und den Einsatz kostensparender Baukastensysteme beschleunigt die Organisation die **wirtschaftliche Umsetzung** einer **föderalen Digitalisierungsinfrastruktur**.

Abbildung 1: Favorisiertes Umsetzungsszenario für eine wirksame Digitalisierung der Verwaltung.

2. Lösungsszenario: Wie kann der Aufstieg gelingen?

Im November 2015 wurden das vom Nationalen Normenkontrollrat (NKR) beauftragte Gutachten „Bürokratieabbau durch Digitalisierung: Kosten und Nutzen von E-Government für Bürger und Verwaltung“ und dessen Kurzversion „E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg“ veröffentlicht. Ziel dieses Gutachtens war es, das Problembewusstsein bei den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung zu fördern, dass zum einen ETWAS getan werden muss, und zum anderen, zu definieren, WAS getan werden sollte, um wirksames E-Government in Deutschland zu ermöglichen.



Abbildung 2: Herausforderungen, 2015er-Gutachten

Ziel dieses Folgegutachtens ist es, konkrete Vorschläge zu entwickeln, WIE die Handlungsempfehlungen aus dem 2015er-Gutachten umgesetzt werden können. Im Zentrum der Betrachtung steht dabei die Einsicht, dass es in den bestehenden Entscheidungs- und Steuerungsstrukturen bisher nicht gelungen ist, ein wirksames und attraktives E-Government-Angebot in der Fläche umzusetzen. Dies hat dazu geführt, dass sich Deutschland beispielsweise im EU eGovernment-Benchmark auf den „letzten Rängen“ wiederfindet.¹

Das vorliegende Gutachten beinhaltet Vorschläge zur Weiterentwicklung und Ergänzung der organisatorischen und institutionellen Grundlagen einer zügigen, umfassenden und nachhaltigen Digitalisierung von Verwaltungsleistungen in Deutschland. Die Vorschläge zielen darauf ab, den Abstand zwischen Deutschland und den Digitalisierungsvorreitern in Europa und anderswo aufzuholen. Wenn die deutsche Verwaltung einfach online erreichbar sein wird, realisieren sich die erwarteten Kosteneinsparungen und Effizienzgewinne der Digitalisierung und der „Teufelskreis“ von E-Government in Deutschland wird durchbrochen.

Abbildung 3 gibt einen Überblick der Lösungsvorschläge, die dem Umsetzungsszenario zu Grunde liegen. Die Lösungsvorschläge werden im Folgenden kurz dargestellt.

¹ In den einschlägigen E-Government-Rankings ist Deutschland zuletzt weiter abgerutscht (von Platz 17 auf 21 im E-Government Survey der Vereinten Nationen, von 45 auf 39 % E-Government-Nutzung im E-Government-Monitor von D21) oder hat sich im Mittelfeld nur leicht verbessert. So steht Deutschland im eGovernment-Benchmark der EU zwar in der Kategorie „Online availability for Losing and finding a job“ auf Platz 12. Jedoch konnte 2014 beispielsweise in der Kategorie „Online availability for Starting up a Business“ nur Platz 18 erreicht werden.

Nutzerorientierung ist das ordnende Prinzip bei der Digitalisierung der Verwaltung.
Mit dem „Digitalen Servicestandard für Deutschland“ bringen wir Leuchttürme in die Fläche.

Die deutsche Verwaltung braucht eine unabhängige Organisation als „Beschleuniger“ in der Digitalisierung von Lebens- und Unternehmenslagen.

Föderales Architekturmanagement bildet die Grundlage für eine abgestimmte Bereitstellung der Komponenten einer föderalen Digitalisierungsinfrastruktur.

Nur mit einem gemeinsamen Finanzierungsbudget kann effektiv und effizient digitalisiert werden.

Der E-Government-Teufelskreis kann durch eine neue „Kultur der Zusammenarbeit“ durchbrochen werden.

Abbildung 3: Lösungsvorschläge

Nutzerorientierung ist das ordnende Prinzip bei der Digitalisierung der Verwaltung.

Mit einer konsequenten Nutzerorientierung werden digitale Verwaltungsangebote so konzipiert, realisiert und betrieben, dass sie den Anforderungen der jeweiligen Nutzergruppen ebenso entsprechen, wie den rechtlichen Vorgaben. In der Folge steigen Nutzerzufriedenheit und dementsprechend Nutzerzahlen an. Sukzessive kann sich so der digitale Kanal in der Interaktion und Transaktion mit der Verwaltung durchsetzen. Nutzerorientierung bildet die Klammer um dieses Arbeitsprogramm.

Im „Digitalen Bürger- und Unternehmensservice“ werden die nutzerorientierten und medienbruchfreien Verwaltungsangebote, gegliedert in Lebens- und Unternehmenslagen, bereitgestellt.

Mit dem „Digitalen Servicestandard für Deutschland“ bringen wir Leuchttürme in die Fläche.

Der „Digitale Servicestandard für Deutschland“ schreibt die Nationale E-Government-Strategie (NEGS) fort und definiert die Art, WIE „die öffentliche Verwaltung eine hohe Servicequalität und Sicherheit in einer IT-gestützten, föderalen Verwaltungsstruktur“ umsetzen kann. Er ist der Modus Operandi für die NEGS, die aus Sicht des IT-Planungsrats bisher den strategischen Rahmen für die Digitalisierung der Verwaltung vorgibt. Der „Digitale Servicestandard“ wird als Staatsvertrag in Ausführung der Artikel 91c GG und 91d GG beschlossen und erhält damit, im Unterschied zur NEGS, verpflichtenden Charakter.

Der „Digitale Servicestandard“ sichert Interoperabilität und Wiederverwendung von bereitgestellten Lösungen für die Digitalisierung von Einzelleistungen in Lebens- und Unternehmenslagen und von Komponenten der Digitalisierungsinfrastruktur. Er beinhaltet Richtlinien für die Realisierung und den Betrieb von nutzerorientierten, digitalen Angeboten, die ein hohes Maß an Gestaltungsfreiheit zulassen. Gleichzeitig ermöglichen Nutzerorientierung und fortlaufende Evaluation die kontinuierliche Optimierung und Weiterentwicklung des Standards.

Die deutsche Verwaltung braucht eine unabhängige Organisation als „Beschleuniger“ in der Digitalisierung von Lebens- und Unternehmenslagen.

Der „Digitale Servicestandard“ findet eine organisatorische Verankerung in der „Stiftung Digitale Verwaltung“. Durch die Stiftung wird die medienbruchfreie Realisierung von Einzelleistungen in Lebens- und Unternehmenslagen ebenenübergreifend koordiniert und ko-finanziert.

Die Stiftung verantwortet, dass ein größtmögliches Maß an Zusammenarbeit und Vernetzung in der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen stattfindet. Sie steht bewusst außerhalb der etablierten Entscheidungs- und Steuerungsstrukturen, die von überwiegend langwierigen und durch Einzelinteressen beeinflussten Prozessen gekennzeichnet sind. Die Stiftung wird damit zur Basis für eine neue „Kultur

der Zusammenarbeit“ und wirkt als Beschleuniger in der Umsetzung der Digitalisierung der Verwaltung.

Verbunden ist die Stiftung über ihren Stiftungsrat und ihren Vorstand mit den etablierten Gremien des E-Governments. Die Beiräte der Stiftung arbeiten eng mit dem IT-Planungsrat und der FITKO zusammen. Innovative Ideen, Projektvorschläge und realisierte digitale Angebote, die im „gekapselten“ Innovationslabor und im Akzelerator der Stiftung entstehen, werden in die Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen zurückgegeben, um dort betrieben, nachgenutzt und weiterentwickelt zu werden

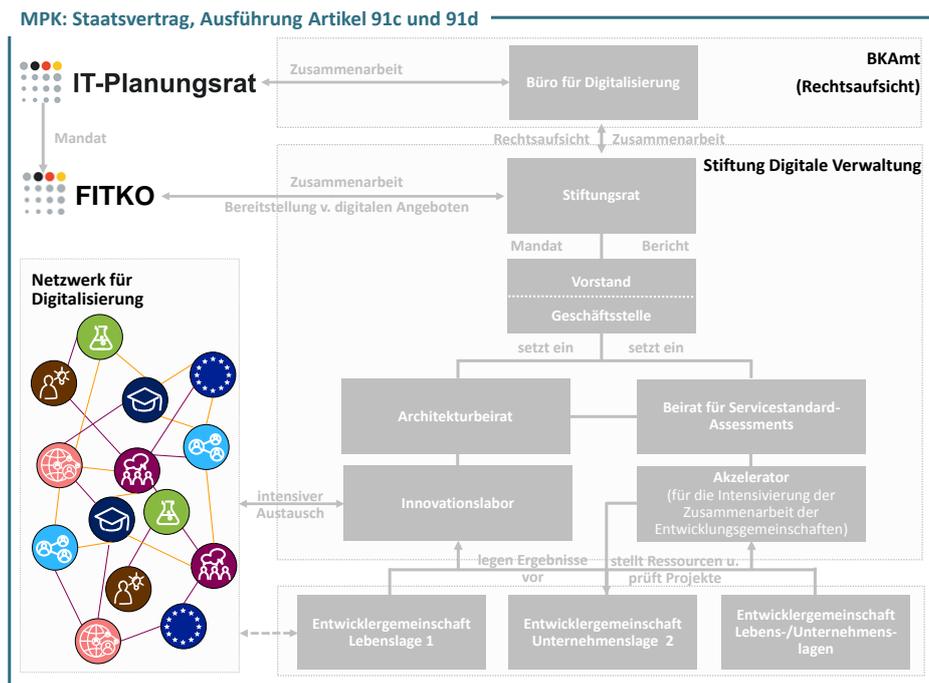


Abbildung 4: Organisation der Stiftung

Die Gründung der Stiftung wird von Bund und Ländern beschlossen. Das Bundeskanzleramt fungiert als Stifterin. Im Bundeskanzleramt wird ein „Büro für Digitalisierung“ eingerichtet, das mit der „Digitalen Agenda 2018 – 2020“ einen „Digitalisierungspakt für Deutschland“ schmiedet und Rechtsaufsicht über die Stiftung wahrnimmt.

Föderales Architekturmanagement bildet die Grundlage für eine abgestimmte Bereitstellung der Komponenten einer föderalen Digitalisierungsinfrastruktur.

Gemeinsam mit der FITKO wird die „Stiftung Digitale Verwaltung“ eine föderale Digitalisierungsinfrastruktur aufbauen, die den Anforderungen des „Digitalen Servicestandards“ entspricht.

Die konzeptionelle Grundlage bildet eine föderale Referenzarchitektur, auf die sich Bund, Länder und Kommunen einigen. Mit der Einrichtung eines Architekturmanagements für diese föderale Architektur wird die technologische Modernität der Digitalisierungsinfrastruktur ermöglicht. Architekturmanagement ist die „Stadtplanung“ für die IT².

² <http://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Architekturen-und-Standards/>



Abbildung 5: gesteuerte Architekturplanung durch Architekturmanagement

Aus partnerschaftlichem Zusammenwirken von Stiftung, FITKO und Digitalisierungsbüro entsteht die Motivation für eine schnelle, kooperative und wirtschaftliche Digitalisierung von Verwaltungsleistungen.

Nur mit einem gemeinsamen Finanzierungsbudget kann effektiv und effizient digitalisiert werden.

Neben einzelnen Kommunal-, Landes- und Bundeshalten gibt es lediglich das Budget des IT-Planungsrats zur abgestimmten Finanzierung digitaler Angebote. Dieses reicht nicht aus. Ständige Mehrfachentwicklungen von Komponenten der Digitalisierungsinfrastruktur konfrontieren Nutzer mit unterschiedlichen Lösungen für die gleichen Einzelleistungen. Ein „Gemeinsames Finanzierungsbudget für Digitalisierung“ ermöglicht die Realisierung fehlender sowie die Harmonisierung bestehender Komponenten und Dienste zu Gunsten einer einheitlichen und integrierten föderalen Digitalisierungsinfrastruktur. Im Gutachten 2015 wurde ermittelt, dass für diese föderale Digitalisierungsinfrastruktur Investitions- und Betriebskosten für die ersten fünf Jahre in Höhe von hochgerechnet 1,66 Milliarden Euro anfallen würden (Nationaler Normenkontrollrat 2015, Dokumentation, S. 91).

Mit Bereitstellung dieses Budgets kann die föderale Digitalisierungsinfrastruktur beschleunigt umgesetzt werden. Die entwickelten Komponenten und Dienste stehen für eine breite und gemeinschaftliche Nachnutzung zur Verfügung. Dadurch ergeben sich Einspareffekte in Milliardenhöhe, die die dezentralen Haushalte entlasten.

Der E-Government-Teufelskreis kann durch eine neue „Kultur der Zusammenarbeit“ durchbrochen werden.

Bürgerinnen und Bürger sind unzufrieden mit den bereitgestellten digitalen Verwaltungsangeboten. Die Wirtschaft kann avisierte Kosteneinsparungen an der Schnittstelle zur Verwaltung mangels entsprechender digitaler Angebote nicht realisieren. Innovatoren des E-Governments blicken auf eine Landschaft digitaler „Leuchttürme“, ohne die Aussicht auf Flächendeckung. Politische Entscheidungsträger des E-Governments müssen sich dem Vorwurf eines zusätzlichen Kostenfaktors stellen. Es herrscht Unzufriedenheit auf allen Ebenen.

Die in diesem Gutachten vorgeschlagenen, beschleunigenden und fördernden Maßnahmen für eine Digitalisierung der Verwaltung werden nicht wirken, wenn sich Zusammenarbeit weiterhin ausschließlich an Verwaltungs- und nicht an den Nutzerinteressen ausrichtet. Zur neuen „Kultur der Zusammenarbeit“ gibt es deshalb keine Alternative.

Abbildung 6 zeigt, wie die einzelnen Lösungsvorschläge darauf hinwirken, dass das im 2015er-Gutachten beschriebene Ziel erreicht werden kann, eine wirtschaftliche und vollständig medienbruchfreie Umsetzung von digitalen Angeboten in Lebens- und Unternehmenslagen zu verwirklichen.



Abbildung 6: Zusammenspiel

3. Arbeitsprogramm: Wie kann der Aufstieg organisiert werden?

Das Arbeitsprogramm beinhaltet konkrete Maßnahmen, mit deren Umsetzung die Digitalisierung der Verwaltung wesentlich beschleunigt und in der Fläche vorangetrieben werden soll. Dafür sind grundsätzlich neue Herangehensweisen an die digitale Transformation der Verwaltung erforderlich. Diese stehen im Zentrum des Programms und verbinden Elemente des Innovationsmanagements aus der Wirtschaft mit Ideen und Lösungen aus maßgeblichen Projekt- und Umsetzungsbeispielen der öffentlichen Hand, vornehmlich aus dem europäischen Raum. Technologiefokussierte Projekte zur Digitalisierung von Einzelleistungen, die in der Vergangenheit im Zentrum von E-Government-Programmen standen, sind nicht in den Maßnahmen enthalten. Der Fokus liegt auf organisatorischen Maßnahmen zur Ertüchtigung der Entscheidungs- und Steuerungsstrukturen. Das stellt eine bewusste **programmatische Neuorientierung** gegenüber bisherigen Ansätzen dar.

In der Langversion des Gutachtens findet sich das Arbeitsprogramm in der Gesamtheit seiner Umsetzungsmaßnahmen wieder. Diese Langversion soll als Unterstützung bei der Ausarbeitung von Digitalen Agenden auf allen föderalen Ebenen wirken.

Struktur des Arbeitsprogramms

Das Umsetzungsszenario ist in fünf Handlungsfelder gegliedert: „Serviceleitbild“, „Organisation“, „Föderale Digitalisierungsinfrastruktur“, „Finanzierung“ und „Wirtschaftlichkeit“.

Jedem Handlungsfeld sind übergreifende Lösungsbausteine zugeordnet, die teilweise aufeinander aufbauen bzw. in Wechselwirkung zueinander stehen.

Jeder der zehn Lösungsbausteine wiederum enthält einzelne Umsetzungsmaßnahmen. Die insgesamt 26 Umsetzungsmaßnahmen werden in der Langfassung des Gutachtens unterschiedlich detailliert ausgearbeitet. So genannte „aktivierende“ Umsetzungsmaßnahmen, d.h. Maßnahmen, die zwingend

umgesetzt werden müssen, damit sich der geplante Digitalisierungsschub einstellt, sind ausführlicher beschrieben als solche Maßnahmen, die eher flankierend wirken sollen.

Diese Struktur spiegelt sich in der Farbgebung der einzelnen Elemente wider, die dadurch leicht einem Handlungsfeld und Lösungsbaustein zugeordnet werden können.



Abbildung 7: Handlungsfelder und Lösungsbausteine

Vorgehensweise

Das Gutachten wurde gemeinsam mit dem NKR auf der Basis von Hypothesen erarbeitet. In den Hypothesen sind Lösungsoptionen für die oben aufgeführten Handlungsfelder formuliert und in gemeinsamer Diskussion überprüft, verworfen oder gehärtet worden. Zur Überprüfung der Hypothesen wurden Daten und Informationen aus vorhandenen Studien, Umfragen und Analysen sowie internationale Projekt- und Umsetzungsbeispiele herangezogen. Schließlich wurden Ideen aus den Projekten „Masterplan E-Government-Gesetz“ und „Digitaler Bürger- und Unternehmensservice“ des Bundesministeriums des Innern aufgegriffen und im Arbeitsprogramm weiterentwickelt. Auf die Erhebung von zusätzlichen Daten aus Umfragen und Interviews wurde ganz bewusst verzichtet, da nicht nur mit dem 2015er-Gutachten eine umfangreiche Datensammlung erstellt wurde, sondern aus den vielen Studien, Umfragen und Benchmarks bereits ein Vielzahl Daten und Informationen zur Bewertung der Situation des deutschen E-Governments vorliegen.

Die konstitutive Grundlage für die Definition der Hypothesen besteht in der Erkenntnis, dass die einfache Nachnutzung erfolgreicher deutscher, europäischer oder internationaler Beispiele nicht zu der notwendigen Beschleunigung der Digitalisierung in der deutschen Verwaltung führen wird. Deshalb wurde zusätzlich auf bewährte Elemente des Innovationsmanagements aus der Wirtschaft zurückgegriffen. An einem Testimonial Day wurden in vielen Diskussionen zwischen Wirtschaftsvertretern, dem Sprecher der Plattform „Digitales Österreich“ sowie den Vertretern des NKR und der Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) Möglichkeiten und Grenzen einer Übertragbarkeit dieser Ansätze und Lösungen in die deutsche öffentliche Verwaltung ausgelotet.

Methodisches Vorgehen und Untersuchungsdesign sind ausführlich in der Langfassung Gutachtens beschrieben.³ Die zur Überprüfung der Hypothesen herangezogenen Daten, Informationen, Projekt- und Umsetzungsbeispiele sind in einem Analysedokument⁴ zusammengefasst.

³ Vgl. Nationaler Normenkontrollrat, 2015: E-Government in Deutschland. Wie der Aufstieg gelingen kann: Verwaltung.Einfach.Online. https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/Startseite/startseite_node.html

⁴ Vgl. Nationaler Normenkontrollrat, 2015: E-Government in Deutschland. Wie der Aufstieg gelingen kann: Verwaltung.Einfach.Online. Analysedokumentation. https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/Startseite/startseite_node.html

3.1. Handlungsfelder für eine wirksame Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland

Handlungsfeld Serviceleitbild

Im Handlungsfeld Serviceleitbild sind zwei ineinandergreifende Lösungsbausteine definiert, die den programmatischen Gesamtrahmen für das Umsetzungsszenario bilden.

Mit der **Nutzerorientierung** wird ein Grundsatz der Digitalisierung der Verwaltung aufgegriffen, mit dessen Umsetzung nicht nur hohe Anwenderzahlen, sondern auch eine gute Nutzerzufriedenheit erreicht werden soll. Im 2015er-Gutachten wird ausgeführt: „Geringes Angebot, ungenügende Benutzerfreundlichkeit und fehlende Mehrwerte der elektronischen Verwaltungsverfahren führen dazu, dass bestehende Angebote durch Bürgerinnen und Bürger kaum genutzt werden. Seit einigen Jahren ist sogar eine Tendenz zur rückläufigen Inanspruchnahme auszumachen“ (Nationaler Normenkontrollrat 2015, S. 5). Die konsequente Nutzerorientierung, die alle Phasen eines Digitalisierungsprojekts umfasst, kann ein Mittel sein, den „Teufelskreis“ im deutschen E-Government zu durchbrechen. Sind die Anforderungen der Nutzer optimal berücksichtigt und ist eine gute Qualität an Bedienbarkeit und Handhabbarkeit realisiert, stellt sich eine Zufriedenheit der Nutzer im Ergebnis der Interaktion oder Transaktion ein, die eine Wiederholung garantiert und zur nachhaltigen Nutzung und dauerhaften Entlastung der „analoge Verwaltungsangebote“ führt. Dies ist vergleichbar mit der Zufriedenheit von Nutzern digitaler Wirtschaftsangebote, z.B. Online-Reisebüros oder Online-Warenhäuser. Im Ergebnis lassen sich weitere Investitionen und Anstrengungen für digitale Verwaltungsangebote besser rechtfertigen. Es entsteht eine positive Dynamik, die sich selbst verstärkt und einen Kreislauf aus nutzerorientierten Angeboten, höherer Nachfrage und tatsächlicher Entlastung bewirkt.

Mit dem Lösungsbaustein „**Digitaler Servicestandard für Deutschland**“ soll eine sukzessive Bevorzugung des digitalen Kommunikationskanals mit der Verwaltung umgesetzt werden. Nur wenn die Angebote in der Zukunft nicht mehr gleichzeitig auf allen Interaktions- und Transaktionskanälen angeboten werden müssen, realisieren sich die erwarteten Kosteneinsparungen. Mit Hilfe von unterschiedlichen digitalen und analogen zusätzlichen Angeboten zur Unterstützung von nicht digital-affinen Bürgerinnen und Bürger werden deren Anforderungen in gleicher Weise respektiert und umgesetzt, wie die der „digital natives“. Der „Digitale Servicestandard“ beinhaltet Richtlinien für die Realisierung und den Betrieb von nutzerorientierten, digitalen Angeboten.

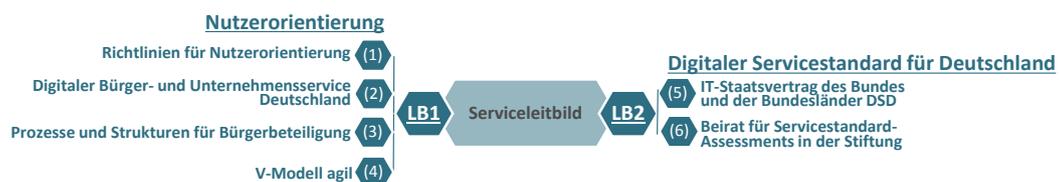


Abbildung 8: Handlungsfeld Serviceleitbild

Handlungsfeld Organisation

Die Lösungsbausteine im Handlungsfeld Organisation sollen als „Beschleuniger“ für die Digitalisierung der deutschen Verwaltung dienen. Sie sollen die Prozesse der Auswahl, Konkretisierung und Entwicklung innovativer digitaler Angebote oder von Lösungskomponenten erleichtern und aus den üblichen, von rollenbezogenen Eigeninteressen und eingeübten Reflexen gekennzeichneten Entscheidungsprozessen herausnehmen. Eine solche „Kapselung“ würde es ermöglichen, im Rahmen der vordefinierten Leitplanken des „Digitalen Servicestandards“ schnell und flexibel „anwendungsreife“ digitale Angebote zu entwickeln.

Mit dem Lösungsbaustein „**Stiftung Digitale Verwaltung**“ wird ein Element des Innovationsmanagements aus der Wirtschaft auf die Verwaltung übertragen. Die Stiftung soll unabhängig von aber verbunden mit den etablierten Gremien des E-Governments agieren. Sie wird Entwicklungsgemeinschaften für die Umsetzung der Lebens- und Unternehmenslagen organisieren und für diese die erforderlichen Mittel und Räume für eine kreative Zusammenarbeit im Akzelerator bereitstellen. Darüber hinaus wird die Stiftung gemeinsam mit dem Digitalisierungsnetzwerk u.a. an Themen der Modernisierung der Arbeitswelt oder der Aus- und Weiterbildung der Verwaltung in ihrem Innovationslabor arbeiten und die Ergebnisse dieser Analysen dem „Digitalisierungsbüro“ im Bundeskanzleramt zur Verfügung stellen. Die Stiftung sammelt mit ihrem Beirat für Architektur Impulse, Ideen und Anforderungen an die föderale Referenzarchitektur und Digitalisierungsinfrastruktur aus den geförderten Projekten ein und transferiert diese an den IT-Planungsrat bzw. die FITKO. Sie verantwortet die Evaluation und Weiterentwicklung des „Digitalen Servicestandard für Deutschland“, gemeinsam mit den etablierten Gremien und dem „Digitalisierungsbüro“ im Bundeskanzleramt.

Der zweite Lösungsbaustein in diesem Handlungsfeld, das „**Digitalisierungsbüro**“, stellt eine Brücke zwischen der unabhängigen Organisation und den bestehenden Verwaltungen dar. „Wirksames E-Government braucht politischen Willen auf allen Ebenen, um es durchgängig an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger auszurichten“ (Nationaler Normenkontrollrat 2015, S. 24). Dieser Maßgabe folgend, muss das Digitalisierungsbüro im Bundeskanzleramt angesiedelt werden. Politischer Wille braucht Daten und Fakten, um sich formieren zu können. Das Digitalisierungsbüro im Zusammenwirken mit der Stiftung und weiteren Gremien beschafft, bewertet und prüft Daten, Fakten und Informationen; es befördert und beschleunigt die benötigten Entscheidungen zur Digitalisierung in Deutschland.

Beide Lösungsbausteine können temporär eingerichtet werden. Haben sie ihren Zweck erfüllt, den Digitalisierungsschub in der deutschen Verwaltung zu organisieren, können diese beiden Organisations-elemente aufgelöst werden.



Abbildung 9: Handlungsfeld Organisation

Handlungsfeld Föderale Digitalisierungsinfrastruktur

Die beiden Lösungsbausteine im Handlungsfeld „Föderale Digitalisierungsinfrastruktur“ verbinden das Management der technologischen Grundlagen für die Realisierung nutzerorientierter, digitaler Angebote mit deren Bereitstellung und Betrieb.

Es soll ein **deutschlandweites Architekturmanagement** etabliert werden, mit dem eine föderale Referenzarchitektur für nutzerorientierte, digitale Angebote entworfen und weiterentwickelt wird. Die Verantwortung des Architekturmanagements ist es, technologische Neuentwicklungen auf ihre Anwendbarkeit hin zu überprüfen und diese in die Architekturarbeit einzubinden.

Föderales Architekturmanagement bleibt eine theoretische Übung, wenn damit kein Portfolio an verfügbaren, standardisierten **Komponenten einer föderalen Digitalisierungsinfrastruktur** verwaltet wird. Im 2015er-Gutachten werden Basiskomponenten für interne Funktionen und für die Nutzerschnittstelle aufgeführt (Nationaler Normenkontrollrat 2015, S. 17). Entscheidend ist, dass in der föderalen Digitalisierungsinfrastruktur „Baukastensysteme“ entwickelt werden, in denen die einzelnen Komponenten über Schnittstellen so verbunden sind, dass sie als eService eingesetzt werden können.

Z. B. können Baukastensysteme für „Antragsstellung“ oder „Beauskunftung“ entworfen und realisiert werden.

Die beiden Lösungsbausteine in diesem Handlungsfeld müssen gemeinsam umgesetzt werden. Neben der Nutzerorientierung und dem „Digitalen Servicestandard“ bildet das föderale Architekturmanagement und die Bereitstellung der föderalen Digitalisierungsinfrastruktur das eingeforderte „stabile Fundament für ein wirksames E-Government in der Fläche“ (Nationaler Normenkontrollrat 2015, S. 5).



Abbildung 10: Handlungsfeld Föderale Digitalisierungsinfrastruktur

Handlungsfeld Finanzierung

Die Finanzierung einer wirksamen Digitalisierung ist nicht nur ein kritischer Erfolgsfaktor für das gesamte Arbeitsprogramm. Die im Handlungsfeld Finanzierung vorgeschlagenen Lösungsbausteine sollen zu einer Beschleunigung der Umsetzung beitragen, indem die vorhandenen Budgets für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen einerseits durch weitere Maßnahmen unterstützt und andererseits zentraler ausgerichtet werden. „Mittelfristig ist genug Geld im System – auf den richtigen Mitteleinsatz kommt es an“ (Nationaler Normenkontrollrat 2015, S. 5).

Im Lösungsbaustein „**Finanzierung der Stiftung Digitale Verwaltung**“ werden Vorschläge unterbreitet, aus welchen Finanzierungsanteilen sich der Betriebs- und der Projekthaushalt der Stiftung speisen sollen. Dazu gehört ein Sockelbetrag aus Mitteln von Bund und Ländern für den Betriebshaushalt sowie Zuwendungen aus dem „Gemeinsamen Finanzierungsbudget für Digitalisierung“ und Spenden für den Projekthaushalt. Es wird auch der Vorschlag unterbreitet, wie sich auch die Wirtschaft an der Finanzierung der Digitalisierung von Einzelleistungen beteiligen kann, um daraus auch für das eigene Unternehmen kostensparende IT-Lösungen zu gewinnen.

Der Lösungsbaustein „**Gemeinsames Finanzierungsbudget für Digitalisierung**“ stellt mit Sicherheit die größte Herausforderung dar, da ein neues, gemeinsames Budget von Bund und Ländern gebildet werden soll. Mit diesem Budget soll primär die föderale Digitalisierungsinfrastruktur finanziert werden, die eine der wichtigsten Voraussetzung für eine schnelle und nachhaltige sowie nutzerorientierte Umsetzung von Einzelleistungen in Lebens- und Unternehmenslagen darstellt.



Abbildung 11: Handlungsfeld Finanzierung

Handlungsfeld Wirtschaftlichkeit

Im 2015er-Gutachten wird ausgeführt: „Basiskomponenten können durch abgestimmte Entwicklung und gemeinsamen Betrieb maßgeblich zur Wirtschaftlichkeit des Gesamtangebots beitragen. Das wirft wiederum Fragen nach einer übergreifenden Zusammenarbeit der öffentlichen Akteure auf.“ (Nationaler Normenkontrollrat 2015, S. 8).

Im Handlungsfeld **Wirtschaftlichkeit** wird die Bedeutung der ebenenübergreifenden Zusammenarbeit abermals gestärkt. Ohnehin leisten alle aufgeführten Lösungsbausteine und Umsetzungsmaßnahmen in diesem Gutachten einen Beitrag zur neuen „Kultur der Zusammenarbeit“ und mithin zur Wirtschaftlichkeit. Der Abstand im E-Government im Vergleich zu unseren europäischen Nachbarn ist überall spürbar. Dem Anspruch der Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft auf vollständig digitalisierte Verwaltungsleistungen kann nur begegnet werden, wenn die Zusammenarbeit im Bereich der Digitalisierung der Verwaltung neu aufgesetzt wird – fernab von Ressortegoismen und Föderalismusstreitigkeiten. **Zur neuen „Kultur der Zusammenarbeit“ gibt es keine Alternative.**

Im Lösungsbaustein „**Wirtschaftlichkeit in Lebens- und Unternehmenslagen**“ sind Einsparungspotenziale ermittelt worden, die gesamtgesellschaftlich erzielt werden können, wenn Lebens- und Unternehmenslagen unter Nutzung standardisierter Lösungen und nachnutzbarer Komponenten vollständig medienbruchfrei digitalisiert werden. Zudem werden mit einem neuen Finanzierungsmodell Anreize geschaffen, unter Beachtung des „Digitalen Servicestandards“ in nutzerorientierte Services und wiederverwendbare Komponenten zu investieren.



Abbildung 12: Handlungsfeld Wirtschaftlichkeit

Handlungsfelder, Lösungsbausteine und Umsetzungsmaßnahmen formieren sich zu einem ambitionierten Arbeitsprogramm für eine wirksame Digitalisierung der deutschen Verwaltung.



Abbildung 13: Gesamtüberblick – Handlungsfelder, Lösungsbausteine, Umsetzungsmaßnahmen

4. Umsetzungsplanung

Es wird folgende **zeitliche Reihenfolge in der Umsetzung** vorgeschlagen (Nummern der Umsetzungsmaßnahmen in Klammern):

Meilenstein: bis zur Bundestagswahl

- Vorbereitung des IT-Staatsvertrags des Bundes und der Bundesländer über die Einführung eines „Digitalen Servicestandards für Deutschland“ (5)
- Vorbereitung der Gründung der Stiftung in der Rechtsform einer Stiftung über den Staatsvertrag (7)
- Vorbereitung und Abstimmung der Digitalen Agenda 2018 – 2022 (für die digitale Verwaltung) (10) durch das Digitalisierungsbüro im Bundeskanzleramt

Meilenstein: erstes Jahr der neuen Legislaturperiode

- Entwurf von Richtlinien für Nutzerorientierung („www.nutzerorientierung.de“) (1)
- Entwicklung von Prozessen und Strukturen für eine planvolle und kontinuierliche Bürgerbeteiligung (3)
- Anpassung des V-Modells an agile Vorgehensmodell (4)
- Entwicklung und Launch des Digitalen Bürger- und Unternehmensservice (2)
- Beschluss des IT-Staatsvertrags des Bundes und der Bundesländer über die Einführung eines „Digitalen Servicestandards für Deutschland“ (5)
- Gründung der Stiftung über den Staatsvertrag (7), inkl. Bildung des Stiftungsvermögens (17) und Bereitstellung von Mitteln für den Betriebs- und den Projekthaushalt der Stiftung (18)
 - Einrichtung des Beirats für Servicestandard Assessments in der Stiftung (6)
 - Förderung eines Netzwerks für Digitalisierung (9)
 - Etablierung eines Architekturbeirats in der Stiftung (13)
- Beginn der Modernisierung der Rekrutierung, Aus- und Weiterbildung in der öffentlichen Verwaltung (11)
- Entwicklung von Methoden und Prozessen für ein nachhaltiges Innovationsmanagement in der Verwaltung (12)
- Bewerbung zur Ko-Finanzierung für die Realisierung durch die Stiftung (22)

Meilensteine: zweites Jahr der neuen Legislaturperiode und folgende

- Befüllung des Digitalen Bürger- und Unternehmensservice (2)
- Weiterentwicklung des „Digitalen Servicestandard für Deutschland“ (5)
- Organisation von Entwicklungsgemeinschaften für die vollständig medienbruchfreie Realisierung von ausgewählten Lebens- und Unternehmenslagen (8)

- Gemeinsame und koordinierte Realisierung, Nutzung und Weiterentwicklung von Lösungen in Lebens- und Unternehmenslagen und von Komponenten der föderalen Digitalisierungsinfrastruktur (24)
- Verwendung von Open-Source-Standards bei der Realisierung und Weiterentwicklung von Lösungen und von Komponenten (25)
- Fortsetzung der Modernisierung der Rekrutierung, Aus- und Weiterbildung in der öffentlichen Verwaltung (11)
- Erarbeitung einer föderalen Referenzarchitektur für nutzerorientierte digitale Angebote und föderales Architekturmanagement in der Verantwortung der FITKO (14)
 - Entwicklung von Baukastensystemen mit Komponenten der föderalen Digitalisierungsinfrastruktur zur wirtschaftlichen Nutzung in der Verwaltung und durch die Wirtschaft (15)
 - Etablierung von Registern als Datendrehscheiben in der föderalen Infrastruktur (16)
 - Nutzung von Lösungen und Komponenten der föderalen Digitalisierungsinfrastruktur (23)
- Einrichtung des Gemeinsamen Finanzierungsbudgets für Digitalisierung (19), inkl. der Anerkennung der Bereitstellung von Komponenten der Digitalisierungsinfrastruktur (20) und von Lösungen für Lebens- und Unternehmenslagen (21)
- Erstellung eines UfaB-Moduls „Open Data“ (26)

Die zeitliche Reihenfolge und die Abhängigkeiten zwischen den Umsetzungsmaßnahmen sind in auf einen Blick zusammengefasst.

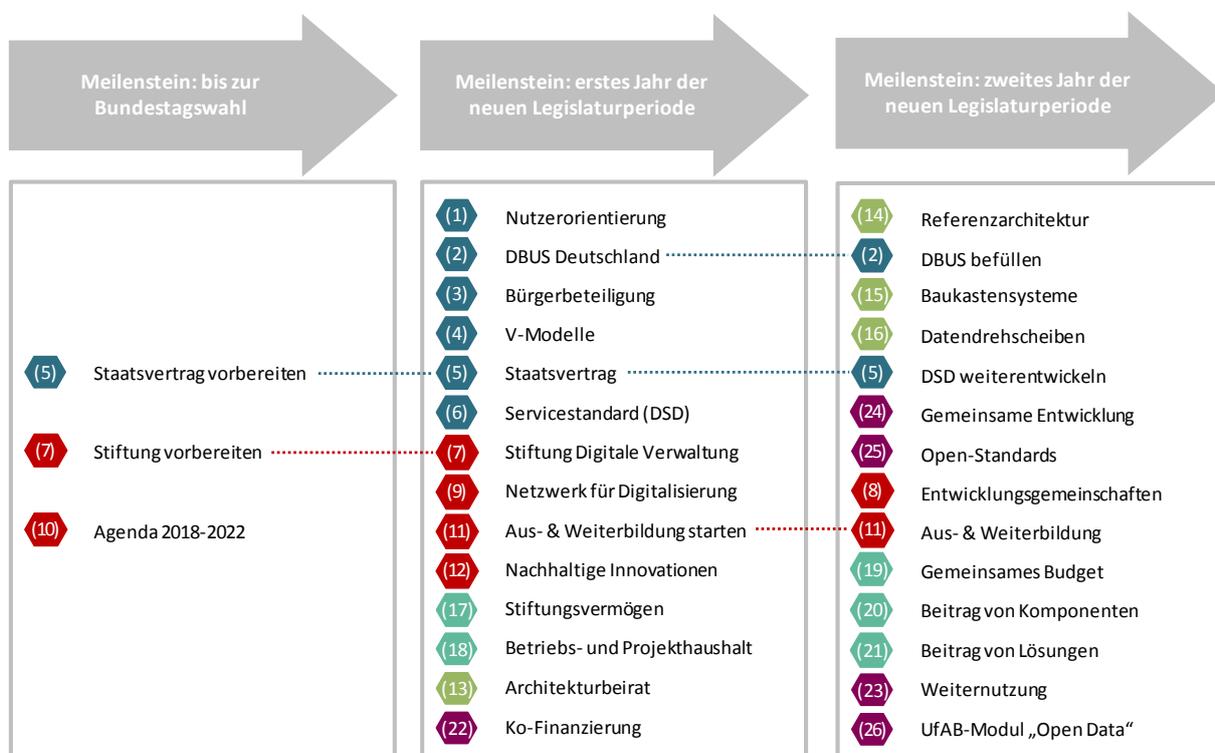


Abbildung 14: Umsetzungsplan

4.1. Beschreibung ausgewählter Umsetzungsmaßnahmen

In der Langversion des Gutachtens sind die in den Lösungsbausteinen aufgeführten 26 Umsetzungsmaßnahmen mit unterschiedlicher Detailtiefe beschrieben. Zum einen wird vorgeschlagen, dass einzelne Umsetzungsmaßnahmen von bestehenden Gremien, wie der FITKO, umgesetzt werden sollen. Zum andern sind einzelne Umsetzungsmaßnahmen, wie z. B. die Beschlussfassung über den „Digitalen Servicestandard für Deutschland“, Voraussetzung für andere Umsetzungsmaßnahmen, z.B. für die „Richtlinien für Nutzerorientierung“. Der Schwerpunkt der im Folgenden dargestellten Umsetzungsmaßnahmen liegt daher auf solchen, die für die Initiierung eines Transformationsprozesses von grundlegender organisatorischer Bedeutung sind (aktivierende Maßnahmen) und nicht durch andere Gremien konkretisiert werden können.

4.1.1. IT-Staatsvertrag „Digitaler Servicestandard für Deutschland“ (Umsetzungsmaßnahme 5)

Der Bund und die Bundesländer beschließen einen Staatsvertrag, gemäß Art. 91c und 91d GG, der sowohl die Einführung als auch die Verpflichtung zur Einhaltung eines „Digitalen Servicestandards für Deutschland“ für die Entwicklung und den Betrieb von digitalen Verwaltungsangeboten beinhaltet. Ein Ziel dieses Staatsvertrags besteht darin, dass vor der Bereitstellung von Haushaltsmitteln für die Realisierung und Einführung von digitalen Verwaltungsangeboten zukünftig geprüft wird, ob die geplanten Projekte in Übereinstimmung mit dem „Digitalen Servicestandard“ stehen. Gemeinsam mit den Landesrechnungshöfen und dem Bundesrechnungshof werden dafür entsprechende Regelungen ausgearbeitet.

Im Staatsvertrag wird auch die Errichtung der „Stiftung Digitale Verwaltung“ vereinbart, da diese unter anderem mit der Weiterentwicklung des „Digitalen Servicestandards“ betraut werden soll.



DIGITALER SERVICESTANDARD FÜR DEUTSCHLAND

	<p>Nutzerorientierung</p>	<ol style="list-style-type: none"> (1) Nutzeranforderungen und -bedürfnisse werden erhoben, verstanden und bewertet. Sie bilden die Grundlage für das Design, die Realisierung und den Betrieb von digitalen Angeboten der Verwaltung. (2) Digitale Angebote sind einfach, intuitiv und barrierefrei, sodass die Nutzer sie akzeptieren. Digitale Hilfestellungen sind Bestandteil des Angebots und sollen dessen Nutzung und Handhabbarkeit verbessern. (3) Werden Daten und Informationen der Nutzer in digitalen Angeboten verarbeitet, so werden die Sicherheitsvorkehrungen zum Schutz der Daten und Informationen transparent gemacht. (4) Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen werden mit geeigneten Maßnahmen und positiven Nutzererfahrungen motiviert, den digitalen Service anstelle des papiergestützten Verfahrens zu nutzen.
---	----------------------------------	--

	Vorgehen	<p>(5) Die digitalen Angebote der Verwaltung werden agil, iterativ und mit nutzerzentrierten Methoden geplant, entworfen, realisiert und weiterentwickelt, um langfristig innovativ und nutzerfreundlich zu bleiben.</p> <p>(6) Die digitalen Angebote werden so realisiert, dass sie in einem Dachportal für Lebens- und Unternehmenslagen angeboten werden können.</p>
	Zusammenarbeit	<p>(7) Ebenenübergreifende und interdisziplinäre Zusammenarbeit, auch mit Akteuren außerhalb der Verwaltung, ist die Grundlage für nutzerorientierte und attraktive digitale Angebote der Verwaltung.</p> <p>(8) Die Stiftung Digitale Verwaltung unterstützt Behörden und Organisationen bei der Zusammenstellung von Entwicklungsgemeinschaften für digitale Angebote und bei deren Finanzierung.</p>
	Offenheit	<p>(9) Source Code aus der Realisierung digitaler Angebote der Verwaltung wird als Open Source, d.h. in nachnutzbarer Form mit offener Lizenzierung und kostenlos zur Verfügung gestellt. Ausnahmen von dieser Regelung müssen nachvollziehbar begründet werden.</p> <p>(10) Offene Standards werden bei der Realisierung der digitalen Angebote genutzt; vorhandene Standard-Plattformen beim Betrieb und der Bereitstellung der digitalen Angebote.</p> <p>(11) Die Wiederverwendung von vorhandenen digitalen Angeboten wird geprüft, bevor eine neue Komponente geplant und realisiert wird.</p>
	Betrieb	<p>(12) Die bereitgestellten digitalen Angebote der Verwaltung werden unter Einbeziehung der Nutzer kontinuierlich verbessert und weiterentwickelt.</p> <p>(13) Die Evaluation der Nutzerzufriedenheit und der technologischen Modernität der digitalen Angebote wird zum festen Bestandteil der Betriebsprozesse.</p>
	Wirkungscontrolling	<p>(14) Die Nutzungsintensität und Nutzerzufriedenheit in Bezug auf die bereitgestellten digitalen Angebote werden kontinuierlich anhand von einheitlichen Messgrößen gemessen und die Ergebnisse der Messungen veröffentlicht, auch in maschinenlesbarer Fassung.</p> <p>(15) Maßnahmen zur Verbesserung der digitalen Angebote werden in einer klar strukturierten, ebenenübergreifenden und interdisziplinären Zusammenarbeit ermittelt und umgesetzt.</p>

Tabelle 1: „Digitaler Servicestandard für Deutschland“

4.1.2. Gründung der Stiftung Digitale Verwaltung (Umsetzungsmaßnahme 7)

Der Vorschlag, die Organisation in der Rechtsform einer Stiftung des öffentlichen Rechts zu gründen, erfolgte im Ergebnis einer Rechtsformenauswahl. Als Stifterin soll das Bundeskanzleramt fungieren. Die Stiftung soll dem Digitalisierungsbüro im Bundeskanzleramt unterstehen, das die Rechtsaufsicht ausübt.

Die Gründung der Stiftung muss über einen Hoheitsakt erfolgen, weshalb dieser Beschluss mit dem im vorherigen Kapitel aufgeführten Staatsvertrag für den „Digitalen Servicestandard für Deutschland“ gefasst werden soll.

Der Stiftungszweck ist die operative Umsetzung des „Digitalen Servicestandards für Deutschland“ in Projekten und Vorhaben, unabhängig von Ressortprinzip, Föderalismus und kommunaler Selbstverwaltung, aber in enger Zusammenarbeit mit föderalen Gremien. Dieser Stiftungszweck wird in einer Satzung festgelegt. Zur Umsetzung dieses Zwecks soll die Stiftung die nachfolgenden, konkreten Aufgaben übernehmen:

- Die Stiftung koordiniert die Umsetzung des „Digitalen Servicestandards“ in Deutschland. Dafür organisiert sie Entwicklungsgemeinschaften für die Umsetzung von Einzelleistungen in ausgewählten Lebens- und Unternehmenslagen und stellt bei Bedarf eine Ko-Finanzierung in ihrem Akzelerator bereit.
- Die Stiftung führt laufend Auswahlverfahren durch, in denen sich Behörden, Organisationen und weitere Beteiligte für Einzelprojekte in ausgewählten Lebens- und Unternehmenslagen und eine Ko-Finanzierung bewerben können. In diesen Auswahlverfahren stellt sie sicher, dass die geförderten Projekte dem „Digitalen Servicestandard“ entsprechen (Assessment).
- Angebote, die dem „Digitalen Servicestandard“ entsprechen, müssen im „Digitalen Bürger- und Unternehmensservice“ auffindbar sein. Sie können durch das Dachportal oder in eigener Verantwortung der Verwaltungen und Organisationen betrieben werden. Die Stiftung evaluiert produktreife digitale Angebote für den Betreiber des Dachportals und gibt diese frei.
- Die Stiftung verantwortet Maßnahmen des Leistungsvergleichs sowie des Erfahrungs- und Know-how-Transfers zwischen den Entwicklungsgemeinschaften, der Verwaltung, Wissenschaft, Wirtschaft und der Zivilgesellschaft. Über ihr Innovationslabor stellt sie digitale Angebote und Lösungen zur Nachnutzung sowie Erfahrungen zu neuen Projekten zur Verfügung. Zu diesem Zwecke bedient sich die Stiftung eines von ihr orchestrierten Netzwerkes. Stiftung und Digitalisierungsnetzwerk bieten in Zusammenarbeit mit staatlichen und privaten Bildungsträgern (z.B. BAKÖV) Fortbildungen an, die die Weiterentwicklung und Nutzung der Produkte durch die Verwaltung ermöglichen.
- Die Stiftung führt regelmäßig Evaluationen des „Digitalen Servicestandards“ unter Beteiligung der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft und Wirtschaft durch. Die Evaluationsergebnisse dienen der Fortschreibung des Servicestandards. Zudem misst sie den Erfolg ihres Handelns anhand von partizipativ definierten Kennzahlen. Diese Messungen dienen einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess in Zusammenarbeit mit den Entwicklungsgemeinschaften und dem Digitalisierungsnetzwerk.
- Durch Öffentlichkeitsarbeit und Marketingmaßnahmen werden die Ergebnisse der Arbeit der Entwicklungsgemeinschaften ebenso einer Fachöffentlichkeit und den Verwaltungen vorgestellt, wie die eigenen Angebote, die die Stiftung z. B. im Bereich Fortbildungen organisiert. Diese Maßnahmen unterstützen die Wiederverwendung und Nachnutzung digitaler Angebote und Lösungen deutschlandweit.
- Die Stiftung führt eigene Vergabeverfahren durch und stellt den Entwicklungsgemeinschaften Standards für die Durchführung von Vergabeverfahren im Kontext der Digitalisierung von Lebens- und Unternehmenslagen bereit.

Eine enge Zusammenarbeit mit den bestehenden föderalen Gremien und dem Digitalisierungsbüro ist ein wichtiger Erfolgsfaktor. Dieser Zusammenarbeit liegt die folgende Aufgabenteilung zugrunde.

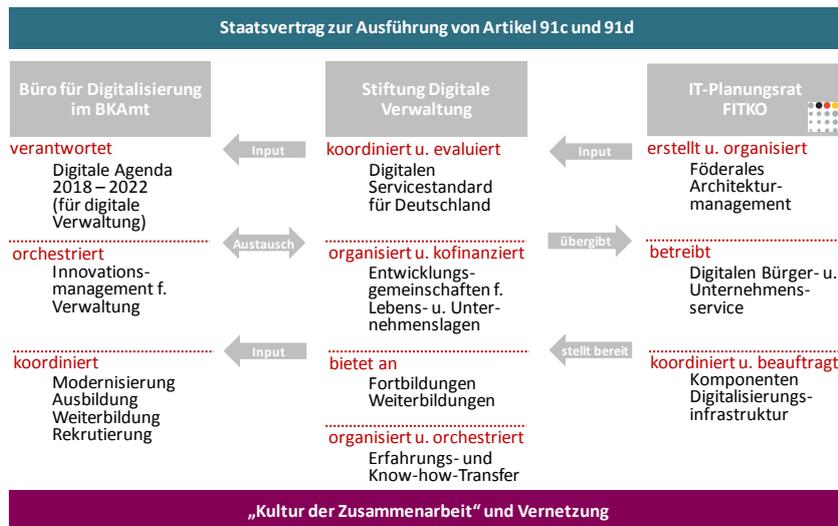


Abbildung 15: Zusammenarbeit Stiftung, föderale Gremien, Digitalisierungsbüro

4.1.3. Digitale Agenda 2018 – 2022 für die Verwaltung (Umsetzungsmaßnahme 10)

Im Zusammenspiel mit den Fachministerien und über diese mit den Fachministerkonferenzen sollen aufeinander abgestimmte digitale Agenden ausgearbeitet werden. Diese beinhalten jeweils Digitalisierungsschwerpunkte der entsprechenden Fachlichkeit. Im Digitalisierungsbüro wird eine Agenda für die Digitalisierung der Verwaltung an der Schnittstelle zu den Nutzern (Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltungsmitarbeiter) ausgearbeitet und deren Umsetzung verantwortet. Alle Rahmenbedingungen, die für den Erfolg dieser Agenda für die Digitalisierung der Verwaltung erforderlich sind, werden vom Digitalisierungsbüro initiiert und in die Verantwortung der Fachministerien verwiesen. Mit dem Büro wird ein nutzerorientiertes E-Government in Deutschland im Bundeskanzleramt verankert und der Fortschritt in der Digitalisierung der Verwaltung zur Chefsache.

Das Digitalisierungsbüro stimmt sich regelmäßig mit dem IT-Planungsrat ab. Sollten sich Konflikte zwischen den föderalen Gremien, insbesondere der FITKO und der Stiftung Digitale Verwaltung hinsichtlich der Umsetzung der Digitalen Agenda ergeben, fungiert das Digitalisierungsbüro als Mittler.

4.1.4. Betriebs- und den Projekthaushalt der Stiftung (Umsetzungsmaßnahme 18)

Die Stiftung benötigt für ihren Betriebshaushalt im ersten Jahr nach Gründung Mittel für Personalkosten in Höhe von ca. 1,1 Mio. EUR und Mittel für Sachkosten in Höhe von 200 TEUR. Im zweiten Jahr nach Gründung wird mit der Ko-Finanzierung der Digitalisierung von Lebens- und Unternehmenslagen begonnen und den damit korrelierten Bewerbungs- und Auswahlverfahren. Dementsprechend benötigt die Stiftung Mittel für Personalkosten in Höhe von 1,8 Mio. EUR und für Sachkosten in Höhe von 500 TEUR in ihrem Betriebshaushalt. Wir gehen davon aus, dass die Stiftung im dritten Jahr nach ihrer Gründung alle angedachten Aufgaben vollumfänglich ausfüllt und dafür Mittel für Personalkosten in Höhe von 3 Mio. EUR und für Sachkosten in Höhe von 1,2 Mio. EUR in ihrem Betriebshaushalt zur Verfügung hat. Im vierten Jahr benötigt die Stiftung Mittel in Höhe von 3 Mio. EUR für Personalkosten und 1,2 Mio. EUR für Sachkosten.

Der Betriebshaushalt soll mehrheitlich über einen „Sockelbetrag“ an Haushaltsmitteln sowie aus Erträgen aus dem Stiftungsvermögen gebildet werden. Zusätzlich sollen Mittel für den Betriebshaushalt aus Zuwendungen und Spenden durch die Stiftung eingeworben werden. Zuwendungen für den Betriebshaushalt können aber lediglich themenbezogen beantragt werden. Spenden, die im Betriebshaushalt verwendet werden, sollten sich gleichfalls auf konkrete Aufgaben, z.B. die Ausrichtung eines internationalen Kongresses zur Anwendung und Weiterentwicklung des „Digitalen Servicestandards“, beziehen.

Der Projekthaushalt umfasst die benötigten Mittel zur Ko-Finanzierung der Digitalisierung von Einzelleistungen in Lebens- und Unternehmenslagen. Diese Mittel sollen der Stiftung mehrheitlich in Form einer Zuwendung aus dem „Gemeinsamen Finanzierungsbudget für Digitalisierung“ zur Verfügung gestellt werden. Mit dieser Art der Finanzierung des Projekthaushaltes wird sichergestellt, dass sich die Stiftung mit der Verwaltung des gemeinsamen Budgets kontinuierlich abstimmen muss. Damit die Unabhängigkeit der Stiftung auch bei dieser anteiligen Finanzierung des Projekthaushaltes gewahrt wird, erfolgt die Zuwendung aus dem „Gemeinsamen Finanzierungsbudget für Digitalisierung“ pauschal und nicht projektbezogen. Damit wird die fachliche Unabhängigkeit der Stiftung hinsichtlich der Auswahl der Lebens- und Unternehmenslagen ebenso gewahrt, wie hinsichtlich der Mitglieder von Entwicklungsgemeinschaften.

Zusätzlich soll die Stiftung Spenden für den Projekthaushalt einwerben. Spenden von Wirtschaftsunternehmen sollen beispielsweise dafür verwendet werden, dass Einzelleistungen von Verwaltungen an der Schnittstelle zur Wirtschaft, die sich nicht in eine Unternehmenslage eingliedern lassen, digitalisiert werden.

Die Stiftung benötigt für ihren Projekthaushalt im ersten Jahr nach Gründung noch keine Mittel für die Ko-Finanzierung von Einzelleistungen zur Digitalisierung von Lebens- und Unternehmenslagen. Mittel für den Projekthaushalt im ersten Jahr nach Gründung können lediglich aus Spenden bereitgestellt werden und sind nicht geschätzt. Im zweiten Jahr nach Gründung wird mit der Ko-Finanzierung der Digitalisierung von Lebens- und Unternehmenslagen begonnen. Dementsprechend benötigt die Stiftung Mittel in Höhe von 6 Mio. EUR in ihrem Projekthaushalt. Wir gehen davon aus, dass die Stiftung im dritten Jahr nach ihrer Gründung alle angedachten Aufgaben vollumfänglich ausfüllt und dafür Mittel in Höhe von 12 Mio. EUR in ihrem Projekthaushalt zur Verfügung hat. Im vierten Jahr nach Gründung ist die maximale Anzahl an zu unterstützenden Entwicklungsgemeinschaften erreicht. Die Stiftung benötigt in ihrem Projekthaushalt 18 Mio. EUR für diese Unterstützung. Eine Unterscheidung zwischen Personal- und Sachkosten ist für den Projekthaushalt der Stiftung nicht erforderlich.

Mit diesem Budget im Projekthaushalt der Stiftung kann die Umsetzung von sechs Lebens- und Unternehmenslagen in den ersten vier Jahren begonnen und davon von zwei Lebens- und Unternehmenslagen abgeschlossen werden.

In der nachfolgenden Abbildung 16 sind die Finanzierungsbestandteile des vorgeschlagenen Finanzierungsregimes zusammengefasst dargestellt.

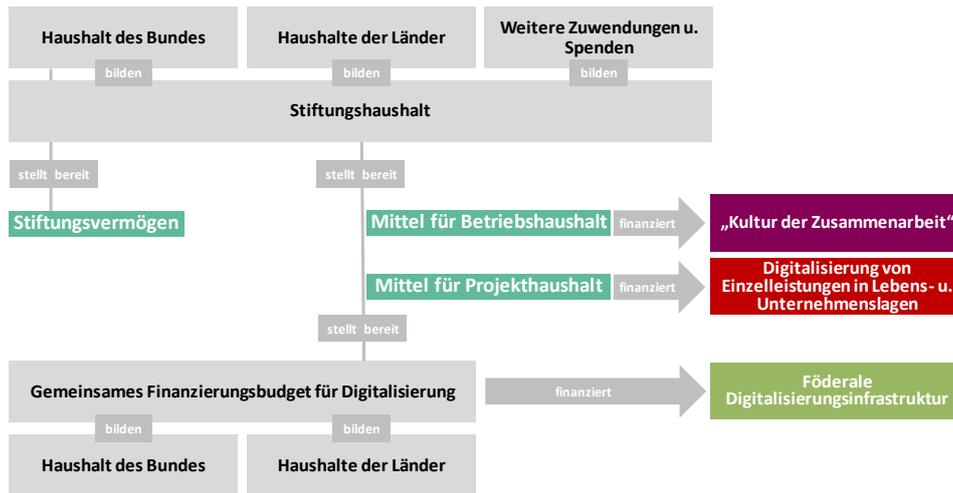


Abbildung 16: Finanzierungsbestandteile

4.1.5. Bewerbung zur Ko-Finanzierung (Umsetzungsmaßnahme 22)

Lebens- und Unternehmenslagen bestehen aus Einzelleistungen. Diese Einzelleistungen liegen in der Regel in der Zuständigkeit unterschiedlicher Behörden und Organisationen, die teilweise auch verschiedenen föderalen Ebenen angehören oder dem nicht-behördlichen Bereich (z. B. Universitäten).

Die Stiftung wird pro Jahr eine Lebens- oder Unternehmenslage auswählen, die vollständig medienbruchfrei realisiert werden soll. Für diese ausgewählten Lebens- und Unternehmenslagen gewinnt die Stiftung ein Bundesland sowie ggf. eine Bundesbehörde, die die Zuständigkeit für eine Einzelleistung in der ausgewählten Lebens- und Unternehmenslage innehat, als Federführer. Sind kommunale Verwaltungen beteiligt, wird eine Kommune als Federführer hinzugezogen. Für die vollständig medienbruchfreie Realisierung aller Einzelleistungen in den ausgewählten Lebens- und Unternehmenslagen wird ein Bewerbungsverfahren für Entwicklungsgemeinschaften durchgeführt. Kommunen, Landes- und Bundesbehörden sowie Organisationen können und sollen sich als Mitglieder der Entwicklungsgemeinschaft für die Umsetzung der ausgewählten Lebens- und Unternehmenslage bewerben und erhalten neben weiteren Anreizen, wie der Zusammenarbeit im Akzelerator der Stiftung, eine Ko-Finanzierung. Durch die Ko-Finanzierung, die Verwendung von Komponenten der föderalen Digitalisierungsinfrastruktur und die Nachnutzung bereits erstellter Lösungen im Akzelerator, werden erhebliche Einsparungen für die Verwaltungen und Organisationen erzielt, die sich an diesem Arbeitsprogramm beteiligten.

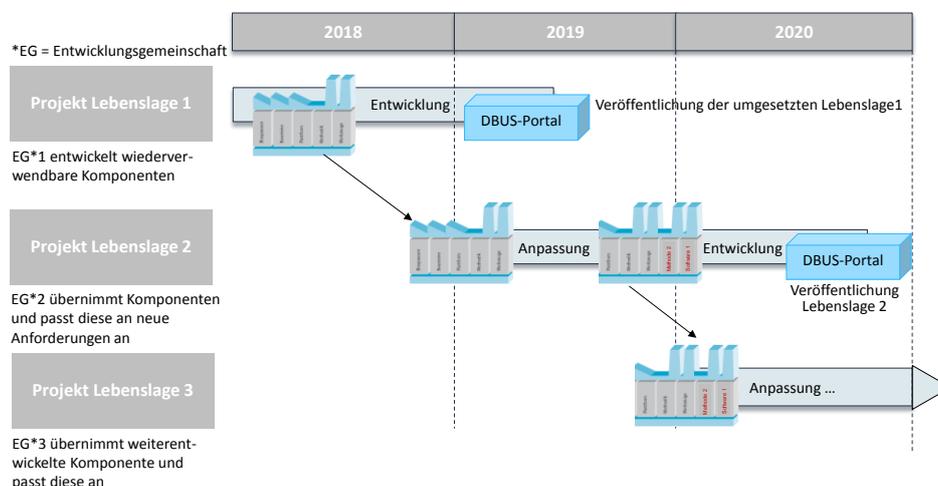


Abbildung 17: Zusammenwirken der Entwicklungsgemeinschaften

Aber auch der gesamtgesellschaftliche Nutzen ist hoch: Exemplarisch wurden die Umsetzung der Lebenslage „Studieren“ hinsichtlich der Einsparungen für Bürgerinnen und Bürger sowie die Einsparungen für die Wirtschaft in der Unternehmenslage Unternehmensgründung durchgerechnet. Im zweiten Jahr nach Gründung der Stiftung, bei jeweils einer ko-finanzierten Lebens- und Unternehmenslage und weniger daraus bereits fertiggestellten Einzelleistungen ergibt sich bereits eine (konservativ geschätzte) Einsparung bei den Nutzergruppen in Höhe von ca. 18,5 Mio. EUR. Im vierten Jahr nach Gründung der Stiftung kumulieren sich die Einsparungen auf 222 Mio. EUR.

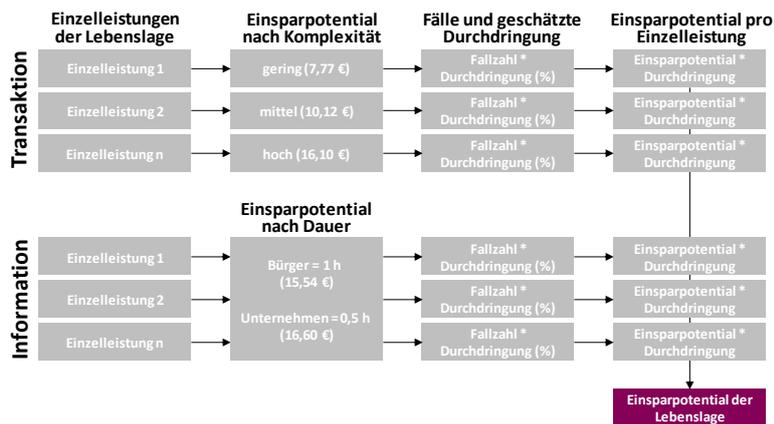


Abbildung 18: Vorgehen zur Kalkulation der gesamtgesellschaftlichen Einsparungen

5. Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: „Digitaler Servicestandard für Deutschland“	24
--	----

6. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Favorisiertes Umsetzungsszenario für eine wirksame Digitalisierung der Verwaltung.....	9
Abbildung 2: Herausforderungen, 2015er-Gutachten	10
Abbildung 3: Lösungsvorschläge	11
Abbildung 4: Organisation der Stiftung	12
Abbildung 5: gesteuerte Architekturplanung durch Architekturmanagement.....	13
Abbildung 6: Zusammenspiel	14
Abbildung 7: Handlungsfelder und Lösungsbausteine.....	15
Abbildung 8: Handlungsfeld Serviceleitbild.....	17
Abbildung 9: Handlungsfeld Organisation.....	18
Abbildung 10: Handlungsfeld Föderale Digitalisierungsinfrastruktur	19
Abbildung 11: Handlungsfeld Finanzierung	19
Abbildung 12: Handlungsfeld Wirtschaftlichkeit.....	20
Abbildung 13: Gesamtüberblick – Handlungsfelder, Lösungsbausteine, Umsetzungsmaßnahmen	20
Abbildung 14: Umsetzungsplan.....	22
Abbildung 15: Zusammenarbeit Stiftung, föderale Gremien, Digitalisierungsbüro.....	26
Abbildung 16: Finanzierungsbestandteile	28
Abbildung 17: Zusammenwirken der Entwicklungsgemeinschaften	28
Abbildung 18: Vorgehen zur Kalkulation der gesamtgesellschaftlichen Einsparungen	29