

# Veränderungswille als Basis für Digitalisierung

In kommunalen Verwaltungen gibt es inzwischen viele innovative und wegweisende Digitalisierungsprojekte. Über ihre Erfahrungen bei der Entwicklung und Umsetzung neuer Workflows und Prozesse sowie die Rolle der Führung diskutierten Vertreter aus Städten und Kommunen beim 10. Praxis-Roundtable, der in Kooperation mit Axians Infoma durchgeführt wurde.

**Bei der konsequenten Umsetzung des elektronischen Verwaltungshandelns gibt es bekanntlich noch sehr viel Luft nach oben. Wie bewerten Sie den aktuellen Stand?**

**Bernd Lehmann:** Aus meiner Sicht gibt es in Deutschland viele einzelne, durchaus gelungene Projekte. Was uns fehlt, sind übergreifende Handlungsleitlinien und ein einheitlicher Rahmen. Ein Grund dafür sind die föderalen Strukturen. Länder, die hier schon weiter sind, haben im Vergleich dazu für das Thema E-Government eine zentrale Struktur, was die Umsetzung einfacher macht. Optimierungsbedarf sehe ich in Deutschland sowohl auf Bundes-, Länder- als auch auf kommunaler Ebene. Vor allem die Kommunen werden mit den Herausforderungen der Digitalisierung oft alleingelassen.

**Inga Wagner:** Die Rahmenbedingungen können sicher noch optimiert werden. Das gilt beispielsweise für das Thema E-Akte und die Signaturerfordernis. Hier hilft es sicher, wenn eine Plattform zur Verfügung steht, die dies zentral regelt. Oft liegt es aber an der einzelnen Kommune selbst, wie aufgeschlossen sie gegenüber der Digitalisierung ist und wie intensiv sie das Thema vorantreibt. Es kommt dabei darauf an, dass sich die Verwaltungsspitze als Entwicklungsmotor versteht und die Prozesse effektiv vorantreibt.

**Oliver Couvigny:** Wesentliche Schlüsselemente sind auch aus meiner Sicht zentrale Leitlinien und Promotoren, die das Thema in der Verwaltung vorantreiben. Die Technologie, die Dienstleistungen sind schon vorhanden. Eine Einschätzung zum Stand der Digitalisierung in den Kommunen konnten wir aus unseren Kundenzufriedenheitsumfragen, die wir seit Jahren durchführen, gewinnen. Vor etwa drei bis vier Jahren stand das Thema

dem der Privatwirtschaft liegt, oft schwierig. Zum anderen sollte der Nachwuchs entsprechend qualifiziert werden. Wir brauchen in der Verwaltung eine Struktur, die eben nicht nur in Projekten denkt, sondern die Veränderung als Hauptaufgabe ansieht. Das beste Personal nützt nichts, wenn die Verwaltungsspitze keinen Wert auf kontinuierliche Weiterentwicklung und Veränderung legt.

*„Es kommt darauf an, dass sich die Verwaltungsspitze als Entwicklungsmotor versteht.“* Inga Wagner

Digitalisierung bei vielen unserer Kunden zwar schon im Fokus. Es gab aber noch eine große Diskrepanz zwischen Interesse und tatsächlicher Umsetzung. So interessierten sich rund 60 Prozent für Digitalisierungsthemen wie elektronischer Rechnungsworkflow, aber weniger als zehn Prozent waren aktiv. Heute gibt es verstärkt konkrete Projekte. Sehr gute Beispiele sitzen hier am Tisch.

**Wie kann es denn gelingen, mehr Promotoren dafür zu gewinnen, die Digitalisierung voranzubringen?**

**Dirk During:** Zum einen sollten Kommunen versuchen, erfahrene Innovatoren aus der Privatwirtschaft zu gewinnen. Dies ist aufgrund des Gehaltsgefüges, das unter

**Couvigny:** Insgesamt ist die Bereitschaft zur Veränderung eine Hausaufgabe in den Verwaltungen, die bis heute noch nicht erledigt ist. Veränderungskultur ist die wichtigste Voraussetzung beim Thema Digitalisierung. Vor allem wenn Prozesse verändert werden, muss sich die öffentliche Verwaltung von den bisherigen Routinen lösen. Unsere Entwicklungsphilosophie ist, nicht in Funktionen, sondern in Prozessketten zu denken.

**Was sollte die Verwaltung tun, damit der Veränderungswille zum Leitbild einer Kommune wird?**

**Lehmann:** Auf jeden Fall reicht es nicht aus, ein paar Projekte zu initiieren, um sich nach außen gut darzustellen. Verän-



© Dirk Waldner

## Teilnehmer der Diskussion zum Thema Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung

von links: Dr. Dirk During, Amtsleiter der Kämmerei Stadt Gießen; Anja Schüür-Langkau, Chefredakteurin innovative Verwaltung; Bernd Lehmann, Co-Dezernent Zentrale Dienste, Bürgerservice und Soziales Kreisstadt Siegburg; Inga Wagner, Fachdienstleitung Finanzen Wetteraukreis; Oliver Couvigny, Geschäftsführer Axians Infoma

derungskultur in der Verwaltung bedeutet eine komplette Neuorientierung. Das fällt oft schwer, denn es wird viel zu stark in originären Zuständigkeiten gedacht. Dabei sollte sich die Verwaltung von innen heraus verändern. Dann wird sich auch nach außen hin vieles verändern. Ein weiterer Erfolgsfaktor ist es, die Ideen junger Verwaltungsfachkräfte, die einen komplett anderen Zugang zu Informationen haben, in die Projekte einfließen zu lassen. In der Verwaltung wird noch viel zu oft gedacht: Wir haben das bisher so gemacht und jetzt machen wir das Gleiche elektronisch. Davon müssen wir uns lösen.

**Wagner:** Das ist ein wichtiger Punkt. Oftmals werden bei der Umsetzung von Gesetzesänderungen nur bestehende Anwendungen und Prozesse erweitert. Es geht aber beim Thema Veränderung darum, nicht nur bestehende Lösungen auszubauen, sondern diese auch mal infrage zu stellen und ganz neu aufzubauen. Das verstehe ich unter einem echten Kulturwandel.

### Was sind die größten Hemmnisse?

**During:** Weder die Führungskräfte noch die Mitarbeiter haben wirklich Zeit für Veränderungs- und Innovationsthemen, denn es sind permanent kurzfristig wichtigere Sachthemen zu lösen. Für mich persönlich gilt die Devise: Eine Hand fürs Boot und eine Hand für mich. Die Hand fürs Boot sind die alltäglichen Sachthemen, die Hand für mich sind Veränderungsprojekte. Es ist also ein permanenter Spagat. Im Prinzip braucht es in der Verwaltung jemanden, der sich ausschließlich um Innovation und Veränderung sowohl technisch als auch organisatorisch kümmert.

**Lehmann:** Dem kann ich nur zustimmen. Man muss zum einen alle mitnehmen und zudem zusätzliche Ressourcen zur Verfügung stellen, um Innovationsprojekte erfolgreich umzusetzen. Wichtig ist zudem, dass man auch mal Fehler machen darf. Zum Thema Innovation gehört auch der Mut zu sagen: Nein, das war es vielleicht doch nicht, und die Motivation, nochmal von vorne zu beginnen.

**Wagner:** Für mich sind eine klare Strategie, Innovationsfreude und dezentrale Ressourcenverantwortung entscheidend. Strategie bedeutet zunächst längerfristiges Denken. Denn Investitionen in die Infrastruktur rechnen sich erst nach ein paar Jahren. Diesen langen Atem muss man aufbringen. Die Innovationsfreude hängt stark von den handelnden Personen ab. Ein guter Motor ist ein Mix von internen Mitarbeitern mit Verwaltungserfahrung und Impulsen von außen. Unter dezentrale Ressourcenverantwortung verstehe ich, dass die Fachämter verantwortlich in Digitalisierungsprojekte eingebunden sind. Und Führungskräfte müssen auch bereit sein, Verantwortung zu delegieren. Mitarbeiter, die Teilaspekte in eigener Verantwortung zu einem Projekt beitragen, sind deutlich motivierter und auch als Promotoren für ein Projekt einsetzbar.

### Wie kann es gelingen, junge und innovationsfreudige Mitarbeiter zu gewinnen?

**Lehmann:** Beim Thema Gehalt kann die öffentliche Verwaltung sicher nicht punkten. Wichtig ist, die Arbeit attraktiv zu

von links nach rechts:  
Bernd Lehmann (Siegburg),  
Inga Wagner (Wetteraukreis),  
Dirk During (Gießen), Anja Schüür-  
Langkau (innovative Verwaltung),  
Oliver Couvigny (Axians Infoma)



© (4) Dirk Waldner

machen, den Spaß und die Vielfalt zu vermitteln und modernes Arbeiten, beispielsweise durch flexible Arbeitszeiten, mobile Arbeitsmöglichkeiten und eine offene Kultur. Das heißt, wir müssen Rahmenbedingungen schaffen, die uns wirklich interessant machen.

**During:** Ich betrachte das Thema mit großer Sorge. Denn die Art und Weise, wie Leute derzeit für den öffentlichen Dienst ausgebildet werden, ist nicht mehr zeitgemäß. Hier sind vor allem die Ausbildungseinrichtungen gefordert, und es ist kein Geheimnis, dass die Verwaltungsausbildung auf allen Ebenen reformbedürftig ist. Zwar finden sich in den Hochschulen durchaus motivierte Leute. Doch wenn sie sich nach drei bis vier Jahren in den öffentlichen Dienst eingelebt haben, sind die Dynamik und die Ungeduld oft verschwunden. Hinzu kommt, dass Führungskräfte zu wenig Möglichkeiten haben, gute Leistungen zu honorieren. Daran müssen wir dringend arbeiten.

#### Wie groß ist der Spielraum in Städten und Kommunen, in die Infrastruktur zu investieren?

**During:** Das ist ein entscheidender Punkt, denn die Verteilung des zur Verfügung stehenden Geldes ist in der Tat schwierig. In den Gesprächen zum Haushalt 2018 wird in allen Bereichen deutlich mehr Geld eingefordert, als zur Verfügung steht. Für die Verwaltungsleitung ist es daher

schwierig, den Finanzkuchen richtig zu verteilen. Aus meiner Sicht müssten wir kontinuierlich einen Teil des Budgets in die technische Infrastruktur investieren, um nicht abgehängt zu werden. Das gilt sowohl für die Hardware als auch für die Prozesse. Denn Verwaltungsmodernisierung funktioniert nur, wenn Prozesse, Da-

*„Wir müssen kontinuierlich einen Teil des Budgets in die technische Infrastruktur stecken.“* Dirk During

ten, Strukturen und Arbeitsabläufe vernetzt werden und die Verwaltung fach- und ämterübergreifend denkt und agiert. Die Voraussetzung dafür ist, wie Frau Wagner sagte, eine klare Strategie.

#### Sie waren Finalisten oder Preisträger des Innovationspreises der Axians Infoma. Bitte skizzieren Sie kurz Ihre Projekte.

**Lehmann:** Wir haben für die Bürger der Kreisstadt Siegburg eine Online-Bezahlungsmöglichkeit geschaffen, ein Thema, über das seit fast einem Jahrzehnt in Bund, Ländern und Kommunen gesprochen wird. Wir haben seit fünf Jahren einen durchgängigen Rechnungsworkflow und wollten beim nächsten Schritt nicht auf die große Lösung vom Bund warten, sondern unsere eigenen Erfahrungen sammeln. Dabei haben wir festgestellt, dass die Bereitschaft der Bürger, die im privaten Bereich an Online-Bezahlssysteme, wie Amazon und Co., schon gewöhnt sind, da

ist. Unser erstes Beispiel war die Bezahlung von „Knöllchen“. Die Bürger konnten über einen QR-Code, der mit den entsprechenden Bezahlplattformen und unserem Finanzwesen vernetzt wurde, direkt bezahlen. Mittlerweile werden 15 Prozent der Strafzettel über diesen Weg bezahlt.

**During:** Als wir in Gießen 2014 damit begonnen haben, unsere Archivräume neu zu strukturieren, haben wir eher durch einen Zufall festgestellt, dass wir irgendwann elektronische Rechnungen empfangen und elektronisch weiterverarbeiten müssen. Daraus hat sich ein Projekt entwickelt, in dem wir versucht haben, einen vollständig elektronischen und papierlosen Rechnungsworkflow einzuführen – vom Empfang über die Bearbeitung bis hin zur revisionssicheren Archivierung. Das ist uns bis Ende vergangenen Jahres gelungen.

**Wagner:** Im Wetteraukreis haben wir ebenfalls ein Projekt zum elektronischen Rechnungsworkflow umgesetzt. Die Ausgangsbasis waren Probleme mit der Doppik-Umstellung und mit Prozessen und zudem einem defizitären Haushalt. Wir haben den Rechnungsworkflow und die Rechnungsbegleichung als strategischen



Prozess ganz neu aufgesetzt. Dabei wurden die einzelnen Fachämter in den Konsolidierungsprozess mit Ressourcenverantwortung eingebunden. Zunächst haben wir eine intensive Ist-Aufnahme gemacht, den Soll-Prozess definiert und erst danach in die Automatisierung investiert. Heute sind wir mit unseren Jahresabschlüssen à jour und haben auch den hesischen Schutzschirm wieder verlassen.

#### Welchen Nutzen haben diese Digitalisierungsprojekte für die Bürger?

**Couvigny:** Aus meiner Sicht sollte die Akzeptanz nicht allein nach dem prozentualen Nutzungsanteil der Bürger bewertet werden, denn viele Verwaltungsservices werden eher selten benötigt. Das heißt also, die Streuung, was und wie oft Bürger mit der Behörde zu tun haben, ist sehr groß. Deswegen ist es aus meiner Sicht wichtiger, die Prozesse von innen heraus zu denken und seitens der Verwaltung selbst die Digitalisierung anzugehen, denn in der Verwaltung gibt es viele sich wiederholende Prozesse bei verschiedenen Bürgern.

**Wagner:** Zudem sollten wir die Verwaltungsleistung für den Bürger nicht auf die ein bis zwei direkten Interaktionen pro Jahr reduzieren. Im Grunde schuldet doch die Verwaltung dem Bürger auch eine effiziente und kostengünstig aufgestellte Verwaltungsführung. Das heißt, dass die Verwaltung nicht mit den täglichen Aufgaben

der Verwaltungstätigkeiten so ausgelastet ist, dass kaum Zeit für den Bürger und sein Anliegen bleibt. Wir müssen daher Strukturen schaffen, die Mitarbeiter durch effiziente und automatisierte Prozesse so weit wie möglich entlasten.

**During:** Aus meiner Sicht sind wir alle als Bürger tagtäglich mit Verwaltungsleistungen in Berührung. Es beginnt morgens mit der Straßenbeleuchtung und -reinigung, Abwasser, Baumpflege, Schule usw. Das sind Leistungen, bei denen der Bürger nicht merkt, dass er Verwaltungsleistungen bezieht. Es ist zwar im Prinzip richtig, Verwaltungsprozesse von innen heraus zu optimieren, doch es darf kein Selbstzweck

*„Die Digitalisierung und ihre Effekte müssen als Gesamtkonzept gesehen werden.“* Bernd Lehmann

sein, sondern muss den Bürger und seine Belange immer im Blick haben.

#### Ist der Effizienzgewinn von digitalisierten Prozessen in den Verwaltungen schon spürbar?

**Lehmann:** Generell lässt sich sagen, dass beispielsweise durch einen digitalen Rechnungsworkflow Kapazitäten freigesetzt werden, denn es fallen viele einfache Tätigkeiten weg. Dadurch erfolgt eine Umschichtung hin zu qualitativen Tätigkeiten. Nach außen ist ein Effizienzgewinn zum Beispiel durch die Optimierung von

Bezahlvorgängen kaum messbar. Die Digitalisierung und ihre Effekte müssen als Gesamtkonzept gesehen werden und nicht auf der Basis von Einzelprozessen.

**During:** Ich stimme Herrn Lehmann zu. Natürlich sind wir durch automatisierte Prozesse an einigen Stellen schneller geworden. Das bestätigen auch die Mitarbeiter. Doch der Rückschluss, dass durch die Prozessoptimierung mehr Zeit für den Bürger bleibt, greift zu kurz. Gerade in großen Verwaltungen wird die Zeit durch neu hinzugekommene Tätigkeiten, zum Beispiel Umsetzung von EU-Vorgaben, aufgefressen. Zudem muss den Mitarbeitern auch Zeit gegeben werden, Innovati-

onen zu entwickeln und umzusetzen. Daher ist die Befürchtung auch unbegründet, dass die Digitalisierung von Prozessen Personaleinsparungen nach sich ziehen wird.

**Couvigny:** Aus meiner Sicht gibt es hier keinen Widerspruch. In der Vergangenheit war es jedoch so, dass mit E-Government-Projekten ausschließlich Mehrwert für den Bürger aufgebaut werden sollte. Dies ging dann mit einer erhöhten Belastung für die öffentliche Verwaltung einher. Heute hat sich der Blickwinkel ver-

ändert: Die interne Effizienz und Effektivität stehen ebenso im Vordergrund.

### Welche Rolle spielt dabei die Unterstützung eines Dienstleisters?

**Wagner:** Sehr wertvoll bei solchen komplexen Projekten sind die Strategiegespräche mit dem Dienstleister, der einen Blick von außen mit einbringt und unsere spezifischen Herausforderungen sehr genau kennt. Zudem ist uns die konsequente Projektbegleitung wichtig. Wir haben regelmäßige Treffen mit unserem Betreuer, der uns auch bei kleineren Teilprojekten effektiv unterstützt.

**Lehmann:** Wir erwarten von unserem Dienstleistungspartner zudem, dass er informationstechnisch auf dem aktuellen Stand der Technik ist und bleibt. Denn wir können innovative Projekte nur mit der entsprechenden Technik umsetzen. In vielen Bereichen von Kommunalverwaltungen wird mit veralteter Software gearbeitet. Wir brauchen daher einen Partner, der diese Herausforderungen meistert und die Modernisierung vorantreiben kann. Wichtig ist auch, dass ein Dienstleister die kommunale Sprache versteht und spricht.

**During:** Wir haben unser Projekt in einem Dreierbündnis mit Axians Infoma, dem kommunalen Rechenzentrum ekom 21 und unserer Verwaltung realisiert und jeder Partner hat dabei profitiert. Hinzu fügen möchte ich, dass es vor allem bei der Vernetzung von Arbeitsprozessen wichtig ist, dass die Partner voneinander überzeugt sind. Denn es geht nicht darum, eine Software einzukaufen, sondern es geht um eine praxistaugliche funktionierende Lösung, die flexibel auf die Situation vor Ort angepasst wird. Flexibilität ist daher ein wichtiger Faktor für den Erfolg bei der Digitalisierung.

### Worauf ist bei der Entwicklung einer Softwarelösung außerdem zu achten?

**Couvigny:** Abgesehen von den schon genannten Themen wie Veränderungsbereitschaft und Prozessdenken ist es wich-

tig, sowohl eine Organisations- als auch eine IT-Architektur zu entwickeln. Dabei sollte zum einen die Software hoch integriert sein. Damit sind sowohl die Prozesse wie beispielsweise E-Rechnung, E-Payment als auch der Betrieb der Software auf einer Plattform gemeint. Das senkt die Betriebskosten, die Update- sowie die Schulungsaufwendungen. Vor diesem Hintergrund sollte der öffentliche Bereich zudem den Mut haben, über die Cloud nachzu-

*„Es ist wichtig, sowohl eine Organisations- als auch eine IT-Architektur zu entwickeln.“* **Oliver Couvigny**

denken. Hier gilt es zu überlegen, was in die Cloud verlegt und von mehreren Verwaltungen genutzt werden kann, sodass nicht jeder alles neu erfinden muss.

### Wie haben Sie Ihre Mitarbeiter auf die neuen Prozesse vorbereitet?

**During:** Ursprünglich hatten wir Schulungsveranstaltungen mit jeweils 20 Mitarbeitern geplant. Doch diese Herangehensweise haben wir dann abgebrochen und sind dazu übergegangen, die einzelnen Mitarbeiter am eigenen PC individuell zu schulen. Nach einer halben bis dreiviertel Stunde haben die Mitarbeiter den Prozess verstanden und während der Schulung ihre individuelle Arbeit erledigt. Diese Vorgehensweise hat sich als sehr effektiv erwiesen.

**Wagner:** Bei uns war das Schulungskonzept ähnlich. Wir hatten ähnliche Vorgehensweisen und haben es dann Karawane genannt. Unsere Erfahrung war, dass die Mitarbeiter mit Spaß an die Sache herangegangen sind und sich relativ schnell mit dem System vertraut gemacht haben.

### Welche weiteren Projekte stehen aktuell bei Ihnen im Fokus?

**Wagner:** Neben der Vernetzung der Spezialapplikationen in den kundenorientierten Bereichen schauen wir uns zurzeit verstärkt das Thema Forderungsmanagement an. Auch dabei geht es wieder um die

Zusammenarbeit mit allen Einheiten und die Bündelung von Aktivitäten.

**Lehmann:** Wir haben inzwischen bei den Themen digitale Steuerakte, E-Payment und Rechnungsworkflow einige Erfahrungen gesammelt. Jetzt geht es darum, die Learnings auf alle Verwaltungsbereiche, beispielsweise der Sozial- und Jugendverwaltung und der Bauverwaltung, zu übertragen und eine Vernetzung voranzu-

treiben. Ziel ist es, das Papier so weit wie möglich zu reduzieren.

**During:** In unserer Verwaltung haben wir mit dem Rechnungsworkflow eine Vorreiterrolle. Viele Fachbereiche überlegen jetzt, diesen Prozess als E-Akte zu nutzen. Der nächste Schritt ist das elektronische Bezahlen. Mit unseren Stadtwerken tauschen wir inzwischen nur noch elektronische Rechnungen aus. Dies wird nun auf andere Bereiche ausgeweitet, denn zukünftig wollen wir alle Kämmereiprozesse optimieren und digitalisieren.

**Couvigny:** Die Diskussion hat gezeigt, welche Themen auf der Agenda fast jeder kommunalen Verwaltung stehen. Wichtig ist dabei, dass Kommunen einen konkreten Plan haben. Dazu gehört auch, dass die Vorgänge in einer dezentralen Verwaltung mit dezentraler Ressourcenverantwortung automatisiert wieder zusammenkommen. Ein wichtiges Thema ist in diesem Zusammenhang die Fachakte. Um hier vom Papier wegzukommen, muss über integrierte und automatisierte Prozesse nachgedacht werden. Und auch die Digitalisierung des Output-Managements, beispielsweise Rechnungen, die von der Verwaltung an den Bürger geschickt werden, wird uns in den kommenden Jahren beschäftigen. Klar ist, dass viele Themen erst am Anfang der Entwicklung stehen. ■