Impulsvortrag Innenministerium Stuttgart.

8. März 2023

Dr. Andrea Rösinger, Dr. Andreas Wierse, Daniel Joos, Franz Eduard Gruber, Prof. Dr. Robert Müller-Török

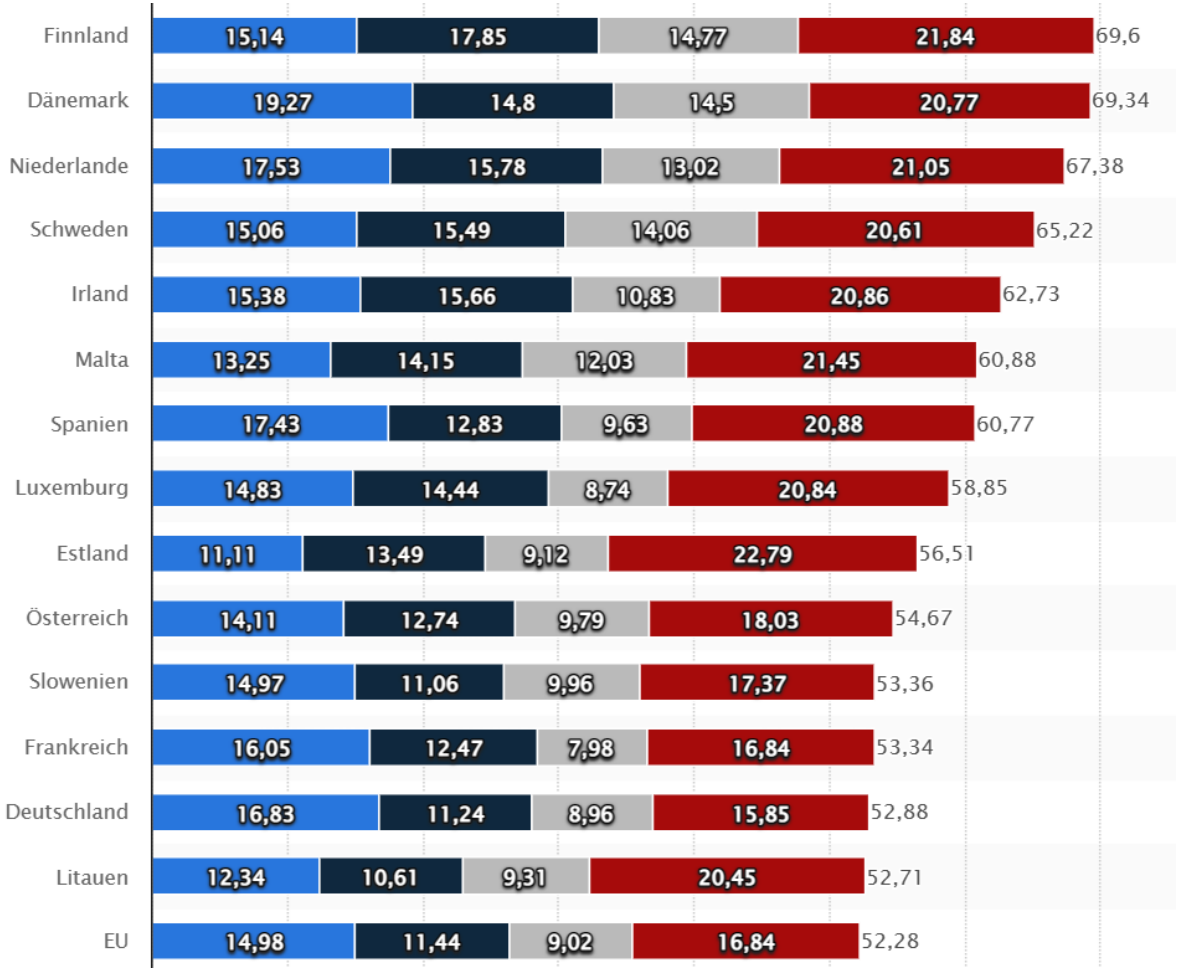
Handlungsempfehlungen zur erfolgreichen digitalen Transformation in der öffentlichen Verwaltung.

Agenda

- Aktuelle Benchmarks und Auswertungen
- Praxis-Beispiel: Digitale Transformation in der Stadt Brackenheim
- Was lernen wir aus der gescheiterten OZG 1 Einführung?
- Lösungsorientierte Empfehlungen

Aktuelle Benchmarks und Auswertungen

Digitalisierungsgrad der EU-Länder nach Punkten im Jahr 2022



Zustand der Mitgliedstaaten in den 4 wesentlichen Bereichen:

- Konnektivität (blau)
- Humankapital (schwarz)
- Integration der Digitaltechnik (grau)
- Digitale öffentliche Verwaltung (rot)
  - Platz 18! < EU Durchschnitt.

Quelle: Statista. Digitalisierungsgrad der EU-Länder gemäß dem Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft (DES*) im Jahr 2022

.

Aktuelle Benchmarks und Auswertungen
UN E-Government Survey 2020 / EU eGovernment Benchmark

When looking at the leading institutions of the World, Europe and Germany the rankings and analysis of German e-Government look like the following:

(i) United Nations E-Government Survey 2020:[2]
Germany ranks 25th among the countries with the highest EGDI values, well behind countries like Cyprus, Malta, Poland, Slovenia and United Arab Emirates.[6]
Infrastructure criteria like the Telecommunications infrastructure index are 0.8856 and lag behind countries like Cyprus (0.9057), Malta (0.9232), New Zealand (0.9207), UAE (0.9344) but also larger countries like the USA (0.9182).[7]
The Online Service Index stands at 0.7353, which sounds not encouraging when compared to Albania (0.8412), Argentina (0.8471), Belarus (0.7059), Brazil (0.8706), Bulgaria (0.7706), Chile (0.8529), China (0.9059), Croatia (0.7522), Cyprus (0.8706) and the Czech Republic (0.7235).[8] According to the press the ranking did not improve since the survey before, rather the opposite: Germany lost 13 ranks and fell from 12th to 25th place.[9]

(ii) European Commission eGovernment Benchmark 2022:[10]
Germany ranks 21st among 35 countries included in the benchmark in overall eGovernment maturity. Hungary ranks 20th, the Czech Republic ranks 22nd. Countries economically peers of Germany rank 18th (France), 24th (Italy) and 11th (Spain).[11]
An interesting single observation is the eID issue. eID is considered a key enabler, here Germany gets 53 at an EU average standing at 62.8; but also an enabler of cross border services, here Germany gets 10 at an EU average of 23.8.

(iii) The Commission of Experts for Research and Innovation (EFI) publishes annual Reports on behalf of the Federal Government of Germany. These reports include also statements and findings on e-Government.

a. Report 2022[14]
   “Furthermore, Germany should vigorously promote e-government.” (p. 14).
b. Report 2021[15]
   “Compared with other European countries, Germany is lagging considerably and increasingly behind in e-government. The Commission of Experts advises vigorous pursuit of the goals set in the Online Access Act (Onlinezugangsgesetz) of making all public administrative services digitally available by 2022” (p. 34).
c. Report 2018:[16]
   “Targets for the year 2025 [..] Take on a pioneering role in e-government.” (p. 22).
d. Report 2017:[17]
   “Germany is lagging behind in e-government and is therefore wasting important innovative and value-creation potential.” (p. 104).
   “Although Germany’s e-government has now reached the level of the leading nations – Estonia, Finland, South Korea and the USA – in simple forms of

Aktuelle Benchmarks und Auswertungen
Digitalisierungsgrad der EU-Länder nach Punkten im Jahr 2022

Interesting quotes from the country report for Germany are:[21]

- "As the EU's largest economy, Germany's progress with digital transformation in the coming years will be crucial, to enable the EU as a whole to reach its 2030 Digital Decade targets."[22]
- "Performance on Digital public services is mixed. Germany scores well on open data, but interaction between the government and the public could be improved. Germany needs to continue with the work it is doing to achieve the Digital Decade target of 100% online provision of key public services for European citizens and businesses"[23].

With a view to the paper's topic, the table "Human Capital" is alarming.[24] Regarding "At least basic digital skills", "Above basic digital skills" and "At least basic digital content creation skills" are all below the EU average.[25] Only the figures regarding IT specialists are above or at EU average.
It is obvious that the e-Government of Germany is not at the level that would be expected from a G7 Member State.

Es ist offensichtlich, dass die digitale Verwaltung in Deutschland nicht das Niveau hat, das man von einem G7- Mitgliedstaat erwarten würde.

Digitale Transformation in der Stadt Brackenheim

Ist-Aufnahme: Stand in der Verwaltung

OZG-Vereinbarung:

Prozesse für Umsetzung mit der Service BW Plattform ausgewählt: **45**

Davon „digitalisiert“*: **4**

Gesamtumfang Prozesse in der Verwaltung:

- **575** Leistungsbündel (1 Leistung kann mehrere Prozesse umfassen)
- Prozesse insgesamt: ca. **1.000**

Aktueller Abdeckungsgrad der Digitalisierung gemäß Definition: < 1%

**Definition für die Digitalisierung eines Prozesses:*

***End-to-End** Digitalisierung eines Prozesses von der Authentifizierung und Datenerfassung bis zur elektronischen Zustellung eines Bescheides.*

*(Soll: **medienbruchfreier** Prozess im Fachverfahren).*

Digitale Transformation in der Stadt Brackenheim

Hemmnisse aus Sicht der Stadtverwaltung.

- Unterschiedliche Software- Anwendungen und daraus resultierende Schnittstellenprobleme und Defizite bei der Wartbarkeit.
- Komplexe Software- Anwendungen wie z.B.. SAP:
  - 90% der Funktionalität nicht erforderlich > Für 90% der Gemeinden nicht geeignet.
- Anbindung von Service BW an Fachverfahren teilweise nicht gegeben.
- In der Wirtschaft anerkannte Zahlungsdienstleister (z.B.: Paypal) werden in der Regel nicht anerkannt. (Aufgabe der Gemeindeprüfungsanstalt)
- Prozessoptimierung vor Prozess- Digitalisierung (Vorgabe: E- Governance Gesetz). Es ist zu vermeiden einen analogen Ist- Prozess ohne Prozess-Optimierung zu digitalisieren. Mangelhafter analoger Prozess führt zu einem schlechten digitalisierten Prozess,
- Fehlende IT- Kompetenz auf Beiratsebene bei *Komm.ONE*. Fachbeiräte beim kommunalen Service-Anbieter haben in der Regel keine IT- Facherfahrung.
- Heterogenität bei Umsetzung von Gesetzesvorgaben. Beispiel Hundesteuer: Jede Gemeinde hat andere Befreiungstatbestände.
- Langsame Umsetzungsgeschwindigkeit

Digitale Transformation in der Stadt Brackenheim

Haupt-Hemmnisse aus Sicht der Stadtverwaltung.

Hemmnisse im Rahmen von digitalen Verwaltungshandeln

- Physische Schriftformerfordernis: Die Notwendigkeit der Anordnung von Schriftform oder persönlichen Erscheinens bei Verwaltungsleistungen sollte dringend kritisch geprüft werden. In vielen Fällen nicht mehr erforderlich, wenn nicht eindeutige Identifikation des Antragstellers im Vordergrund steht (z.B. Personenstandsangelegenheiten).
- Barriere bei Authentifizierung und Signatur.
  - Zeitlich befristetes Zertifikat bei ELSTER Grundsteueranmeldung
  - Nutzung eID- Funktion des Personalausweises erfordert Hardware + NFC (Nearfield Communication) für Handy.
  - Signaturfunktion ist kein Bestandteil von eID/nPA und nur sehr eingeschränkt bei ELSTER (nur Steuererklärungen an das Finanzamt) nutzbar.

    Fazit: Darum verwendet kaum jemand eID und digitale Signatur in Deutschland
- Heterogene Software- Infrastruktur mit Schnittstellen: Wartbarkeit der Software- Anwendungen. Die in der öffentlichen Verwaltung eingesetzten Anwendungen müssen einheitliche Vorgaben bezüglich der Interoperabilität und Wartbarkeit erfüllen.

Digitale Transformation in der Stadt Brackenheim

ELSTER Grundsteuer- Erfassung: Analyse und Bewertung

Kriterium für Bewertung:	Bemerkung:	Erfüllung Anforderungs-Kriterium:
End-to-End Digitalisierung/Prozess	Analoge Datenübermittlung FA an Gemeinde	Nein
Benutzerfreundliche Anwendung	Anwendung wurde aus Sicht von Finanzamt entwickelt	Nein
Benutzerfreundliche Authentifizierung	Authentifizierung kompliziert. Zertifikate habe nur begrenzte zeitliche Gültigkeit.	Nein
Anreiz/Motivation für Bürger	Informationen über Grundstücke und Preis (BORIS) liegen den Verwaltungen vor.	Nein
Effizienzvorteil für Bürger und Land	Aufgrund der Bearbeitungsbarrieren wurde die Umsetzung besondern von älteren Mitbürgern an Steurberater*innen delegiert. Wir gehen davon aus, dass mindestens 100.000 ELSTER Vorgänge (durchschnittlicher Bearbeitungsaufwand min. 400 EURO) mit einem geschätzten Umfang von 40.000.000 EURO vergeben wurden.	Nein

Digitale Transformation in der Stadt Brackenheim

ELSTER Grundsteuer- Erfassung: Erfahrungen (lessons learned) und Empfehlungen aus Sicht der Stadtverwaltung.

Warum konnte der Bürger nicht einfach über service-bw anhand der Steueridentifikation seine Daten abrufen und validieren?

Die personalisierte und rollenbasierte Datensicht ist notwendig. Das Registermodernisierungsgesetz soll dies ermöglichen, wodurch ein Abruf bzw. eine Vernetzung der Registerdaten einfacher erfolgen soll.

EMPFEHLUNGEN:

- Es empfiehlt sich dringend, das Projekt „ELSTER Grundsteuer“ für Schwachstellenanalyse zu nutzen und die daraus resultierende Erkenntnis für die Gestaltung weiterer Bürger-Services zu nutzen.
- Wir brauchen Bürger Services, die sowohl dem Land und seinen Bürgern dienen.
- Der Bürger muss motiviert sein, die Bürger Services zu nutzen (Priorität bei der Bearbeitung, Zeitersparnis, Kostenersparnis).

Digitale Transformation in der Verwaltung:
Was lernen wir aus der gescheiterten OZG 1 Einführung?

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) vom 14. August 2017 verpflichtet Bund, Länder und Gemeinden, bis spätestens Ende 2022 ihre 575 Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und diese miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen (§ 1 OZG).

Als absehbar war, dass die OZG-Ziele der Verwaltungsdigitalisierung nicht erreicht werden, hat sich der IT-Planungsrat im Mai 2022 auf 35 OZG-Leistungen verständigt, die als "Booster" priorisiert bis Ende 2022 umgesetzt werden sollten.

Bilanz des OZG-Boosters Ende 2022:

- 7 der 35 Booster-Leistungen sind überhaupt nicht digital verfügbar
- Lediglich drei Booster-Leistungen (BAföG, Corona-Hilfe, Online-Anzeige) sind in ganz Deutschland verfügbar
- Die Hälfte der digitalen Booster-Leistungen können Bürger:innen wiederum nur in einem einzigen Bundesland nutzen

Digitale Transformation in der Verwaltung
Was lernen wir aus der gescheiterten OZG 1 Einführung?

- Durchführung einer Schwachstellenanalyse (OZG 1 Einführung)
- Bereitschaft „Lessons learned“, anzuwenden!
- Bereitschaft von anderen EU- Ländern und deren Erfahrungen und Lösungen (Software, Organisation, Anreize für Nutzung der Bürger Services) zu lernen.
- Führungsverantwortlichkeiten sicherstellen:
  - Es gab für die OZG- Einführung keinen zentralen Projektleiter (Verantwortung!).
  - Wer ist der Projektleiter und wie sieht der Projektplan für die Umsetzung von OZG 2.0 und bei der Registermodernisierung aus?

Digitale Transformation in der Verwaltung:
Empfehlungen

- **Annahmepflicht der elektronischen Kommunikation mit Behörden normieren.**
  Beispiel Austria: Recht auf elektronischen Verkehr (§1a)
    - § 1a.(1) Jedermann hat in den Angelegenheiten, die in Gesetzgebung Bundessache sind, das Recht auf elektronischen Verkehr mit den Gerichten und Verwaltungsbehörden.
    - (2) Etwaige technische Voraussetzungen oder organisatorische Beschränkungen des elektronischen Verkehrs sowie der Zeitpunkt der Aufnahme des elektronischen Verkehrs sind im Internet bekanntzumachen
- **Nutzung von bereits erfolgreich eingesetzten Identifikations- und Signaturverfahren und Software-Komponenten aus Europa (eID-User Community):**
    - Nutzung eID- Verfahren von beispielsweise Dänemark oder Austria (Handy APP, TAN- Verfahren) zusätzlich zum eID- Personalausweis
    - Elektronisches Postfach: Beispiel Dänemark

Digitale Transformation in der Verwaltung:
Empfehlungen

- **Erstellung Software- Richtlinien für Basiskomponenten und zertifizierte Anwendungskomponenten.**
  - **Zentrale Basiskomponenten sind: Stammdatenhaltung, Datensicherheit generell und bei Identifikation (eID-Verfahren), Portal,**
    Hosting (ON PREM oder Cloud) und Betrieb
  - **Generelle Lösung, die gemeindespezifisch eingestellt werden kann.**
  - **Schnittstellendefinition und Zertifikationsvorgaben für Anwendungskomponenten**
    (Konzeptionelle Vorlage: GAIA-X)

- **Verpflichtung von Kommunen, sich an die Auswahlempfehlungen für den Einsatz von Software verbindlich zu halten.**

Digitale Transformation in der Verwaltung:
Empfehlungen

Die Digitale Transformation in der öffentlichen Verwaltung ist aus gesellschaftlicher Sichtweise ein Projekt von größter Bedeutung für unser Land.

Anforderungen an ein komplexes Projekt mit verschiedenen KEY- Stakeholdern. Diese sind u.a.:

- **öffentliche Verwaltung Bund/Land / Stadt / Kommunen..**
- **Bürger vertreten u.a. durch die Wissenschaft und Verbände**
- **neutrales moderierendes interimistisches Wissen**

Best Practices eines komplexen Programmes / Projektes sind :

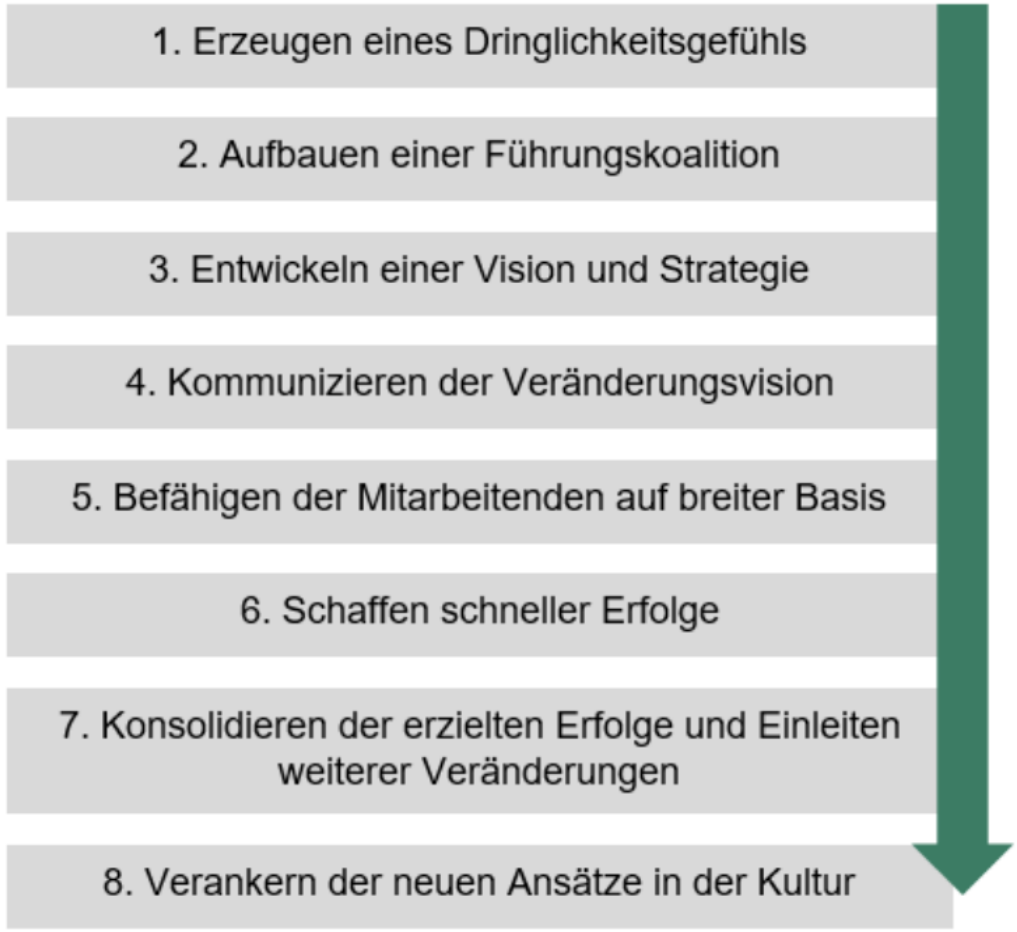
- **Konsortium**: ist der **zeitlich befristete Zusammenschluss von gleichberechtigten juristischen Personen, den Konsorten, zur Durchführung eines gemeinsamen Vorhabens**. Die Zusammenarbeit wird im Konsortialvertrag geregelt.
  Wir brauchen ein Transfer-Unions-Programm: Wissenschaft & Verwaltung, das durch neutrale Bürger moderiert wird.
- **Erstellung eines Solution-/Softwaretemplates,** für standardisierte/harmonisierte Geschäftsprozesse/Services, die jedoch erweiterbar sind. Dies wird im Rahmen eines **Piloten** erstellt und dann später ausgerollt (Beispiel aus Industrie: Daimler). Wichtig ist ein zentrales Register (One question, One Source, One answer) .
- Das Vorgehen orientiert sich an Best Practices, unabhängig von der Software.

Digitale Transformation in der Verwaltung:
Empfehlungen

- **Leading CHANGE (John P. Kotter):**
  Forming a powerful guiding coalition.

  Es ist zu empfehlen, dies alles in einer ersten Analysephase sauber aufzuzeigen und transparent zu machen.
  Es braucht in dieser Phase bereits die Mitglieder des Kern-Konsortialteams.

  Wir brauchen einen Change Management Ansatz, um dieses gesellschaftspolitisch wichtige Vorgaben erfolgreich umzusetzen!



Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!