

# Digitalisierung jenseits der Schlagworte

Bürger-Apps und Portale sind öffentlichkeitswirksam, bilden aber nur einen Teilaspekt der Digitalisierung ab. Die Entwicklung von Prozessen und Organisation im Gleichklang mit der Technik ist das Rückgrat der Digitalisierung, das oft übersehen wird.

## Autoren



**Till Buchmann**

Ist Seniorberater bei der arf GmbH  
Till.Buchmann@arf-gmbh.de



**Helge C. Brixner**

Ist Geschäftsführender Gesellschafter  
der arf GmbH  
Helge.Brixner@arf-gmbh.de

**K**aum ein Thema beschäftigt die mediale Öffentlichkeit in den vergangenen Jahren so sehr wie die Digitalisierung. Die tiefgreifenden soziotechnischen Veränderungen sind überall spürbar und verändern die Art und Weise unseres Zusammenlebens. Diese Entwicklung trifft auch die öffentliche Verwaltung. Eine sich wandelnde Erwartungshaltung von Bürgerschaft und Politik sowie die demografische Entwicklung und die weiterhin bestehenden Konsolidierungs- und Sparzwänge verstärken den Handlungsdruck.

Zahlreiche Initiativen wurden bereits auf den Weg gebracht, Gremien gegründet und Digitalisierungsbeauftragte (CDOs) bestellt. Die Zahl der Veröffentlichungen wächst kontinuierlich. Die Themenvielfalt hat dadurch ein Ausmaß erreicht, das die Verantwortlichen zunehmend ratlos zurücklässt.

Was bedeutet die Entwicklung für die eigene Verwaltung? Welche Themen gehen wir an? Welche sachlichen, technischen, personellen und organisatorischen Voraussetzungen benötigen wir? Und wie entsteht daraus eine Roadmap, die, bei aller Offenheit für agile Methoden, den Rahmenbedingungen einer mittelfristigen Haushaltsplanung genügt? Zunächst einmal gilt es, die Themenvielfalt zu systematisieren, um einen Überblick über die relevanten Handlungsfelder zu gewinnen. Dabei zeichnen sich drei grundlegende Perspektiven für die Verwaltung ab:

- **Außenperspektive:** An der Schnittstelle der Verwaltungen mit Bürgerschaft und Wirtschaft finden sich Bürger-Apps, Open-Data-Projekte und Modelle digitaler Bürgerbeteiligung.
- **Technologische Perspektive:** Künstliche Intelligenz, Big Data und Block-

## Kompakt

- Öffentlichkeitswirksame Digitalisierungsprojekte vernachlässigen häufig die Innenperspektive der Verwaltung.
- In jedem Digitalisierungsprojekt müssen die Auswirkungen auf Organisation, Prozesse und Mitarbeiterqualifikation mitgedacht werden.
- Nachhaltige, nutzenbringende Lösungen entstehen nur bei einem Ende-zu-Ende-Prozessverständnis.
- Erfolgreiche Digitalisierungsprojekte setzen die Zusammenarbeit von IT und Fachbereichen „Hand in Hand“ voraus.

# KOMPETENZEN VERBINDEN FÜR DIE EINE WELT



## Akteure von Migration und Entwicklung vernetzen

Kommunale Entwicklungspolitik profitiert von den Erfahrungen und Perspektiven von Migrantinnen und Migranten, die ihr Wissen und ihre Netzwerke in das gemeinsame Engagement einbringen. Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt vernetzt und berät kommunale Akteure im Handlungsfeld Migration und Entwicklung.

Wir beraten Sie · Telefon: 0228 20 717-670 · [www.kommunal-global-engagiert.de](http://www.kommunal-global-engagiert.de)

**ENGAGEMENT  
GLOBAL**  
Service für Entwicklungsinitiativen



mit ihrer

**SERVICESTELLE** ● ● ●  
**KOMMUNEN IN DER EINEN WELT**

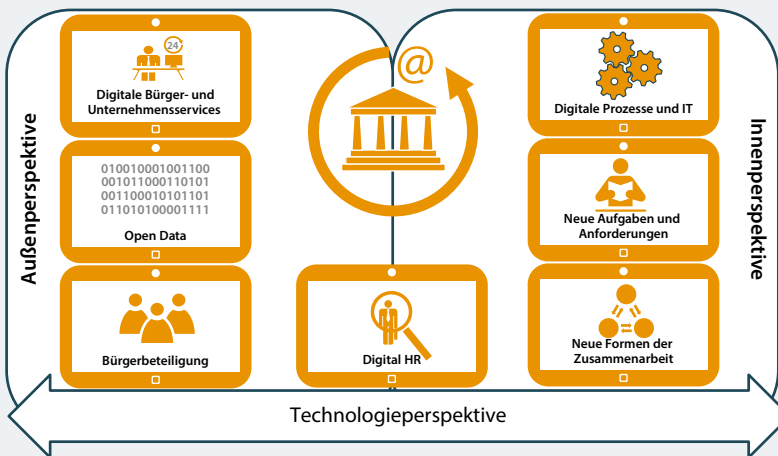
Im Auftrag des



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung



Abbildung: Die 360-Grad-Perspektive der Digitalisierung öffentlicher Verwaltungen



Quelle: eigene Darstellung

chain sind Beispiele für Entwicklungen, die keine lineare Fortschreibung bisheriger IT-Technologien mehr darstellen, aber auch die S/4 Hana Migration birgt erhebliches Potenzial für die Digitalisierung.

■ **Binnensicht:** Hier geht es um interne Prozesse, Organisation und Zusammenarbeit. Aktuelle Beispiele sind E-Akte und E-Rechnung, die oft mehr Frust als Nutzen erzeugen und deren Potenziale oft nicht voll erschlossen werden. Das Augenmerk auf dieser organisatorischen, personellen und prozessualen Perspektive ist meist gering. Doch wie können Bürgerportale, E-Rechnung und Apps funktionieren, wenn dahinter alles beim Alten bleibt?

Die Abbildung zeigt die sieben Handlungsfelder in der Außen- und Innenperspektive im Überblick, die sich für die Verwaltung ergeben. Die Kernthese: Nur in einem ausgewogenen Zusammenspiel von Innen-, Außen- und Technologieperspektive unter Berücksichtigung der Potenziale neuer Technologien lässt sich ein tragfähiges Zielbild für die digitale Verwaltung des nächsten Jahrzehnts entwickeln.

### Beispiel E-Rechnung

Das abstrakte Modell einer 360-Grad-Perspektive soll anhand des aktuellen Praxisbeispiels E-Rechnung verdeutlicht werden. Die Annahme elektronischer Rech-

nungen ist ab 2020 Pflicht. Bereits das wird in vielen Verwaltungen als Zumutung erlebt. Für die Politik ist das Thema zudem nicht attraktiv und stellt meist kein vorzeigbares Digitalisierungsprojekt dar, da die Außenwirkung auf den Kreis der jeweiligen Auftragnehmer – sprich Unternehmen – begrenzt ist. Oft wird lediglich die gesetzliche Mindestpflicht der Annahme von E-Rechnungen umgesetzt. Damit werden aber wichtige Chancen vergeben.

Am Beispiel der E-Rechnung lässt sich die gesamte Bandbreite an Themen aus Organisation, Personal, Prozessen und IT-Technologie zeigen, die mit einer 360-Grad-Perspektive der Digitalisierung angesprochen wird. Nach den rechtlichen Vorgaben wäre es für die Verwaltung ausreichend, ein E-Mail-Postfach einzurichten und Rechnungen ins PDF-Format zu transformieren, auszudrucken und in gewohnter Weise manuell weiter zu bearbeiten. Dass dies kein besonders innovatives Vorgehen beschreibt, dürfte schnell klar sein. Doch welche Szenarien sind stattdessen sinnvoll? Welche sind wirtschaftlich vertretbar? Welche Auswirkungen ergeben sich für die Organisation und die Beschäftigten? Um diese Fragen beantworten zu können, lohnt es sich, das Blickfeld zu erweitern und sich anzuschauen, in wel-

chen Kontext E-Rechnung eigentlich eingebunden ist.

Eine Rechnung und der damit verbundene Zahlungsvorgang stehen am Ende einer langen Prozesskette, bei der ein Bedarfsträger zu einem früheren Zeitpunkt einen Bedarf angemeldet hat. Der Bedarf muss in der Regel von fachlichen Vorgesetzten genehmigt, die Mittelverfügbarkeit von den Beauftragten des Haushalts geprüft werden.

Anschließend wird je nach Beschaffungswert ein entsprechendes Vergabeverfahren durchgeführt, an dessen Ende ein Einzelauftrag oder ein Rahmenvertrag steht. Mit der Lieferung werden ein Wareneingang und die Abnahme der Leistung festgestellt. Zuletzt erfolgt die Rechnungsstellung durch den Lieferanten.

Die Auflistung dieser an sich alltäglichen Abläufe beinhaltet einen wichtigen Aspekt einer sogenannten Ende-zu-Ende-Betrachtung von Geschäftsprozessen: In allen Teilprozessschritten werden Informationen erzeugt, die die Voraussetzungen für die Zahlung der Rechnung bilden.

Dementsprechend erfolgt der Prüfprozess einer Rechnung in quasi umgekehrter Reihenfolge, wobei im Extremfall alle bisher im Beschaffungsprozess involvierten Akteure in irgendeiner Weise zur Prüfung und Freigabe angehalten werden, was entsprechende Ressourcen beansprucht.

### Prozesse analysieren und neu aufbauen

Es macht also Sinn, im Zuge der Einführung von E-Rechnung die gesamten Beschaffungs- und Logistikprozesse gemeinsam zu betrachten und parallel zur E-Rechnung eine Verknüpfung zu einer elektronischen Rechnungsakte aufzubauen. In einer digitalen Verwaltung wird bereits der Bedarfsträger seinen Bedarf mit allen notwendigen Informationen in einem IT-System anlegen. Genehmigungsworkflows werden anhand von Wertgrenzen innerhalb der Organisation gesteuert. Ausschreibung und Vergabe basieren auf denselben Datenbeständen und finden in entsprechenden Portalen

statt. Mit der Auftragserteilung liegt ein Bestellbezug vor – zusammen mit dem Wareneingang bildet dieser die entscheidende Voraussetzung für die elektronische Rechnungsbearbeitung.

Für den Prozess der E-Rechnung bedeutet dies, dass Rechnungen unabhängig vom Format automatisch analysiert und vom IT-System mit den Bestelldaten abgeglichen werden. Im Idealfall stimmen diese überein, sodass eine weitere Überprüfung je nach kassenrechtlichen Vorgaben (Zwei- oder Vier-Augen-Prinzip) vereinfacht durchgeführt werden oder im Sinne einer Dunkelverarbeitung ganz entfallen kann – zusammen mit einer automatisierten Rechnungsprüfung, die Fehler oft besser erkennt als ein Mitarbeiter. Auffällige Rechnungen oder solche ohne Bestellbezug werden vom IT-System automatisch angesteuert und der zuständigen Rechnungsbearbeitungsstelle zugeführt.

Feststellungen der Rechnungsbearbeitungsstelle werden dokumentiert und können wiederum in Post-hoc-Analysen dazu dienen, die automatische Rechnungsprüfung zu optimieren, sodass die Quote der Nachprüfungen gesenkt wird. Das bisher übliche Vier-Augen-Prinzip kann somit sukzessive immer weiter reduziert werden, vorausgesetzt, die Prüfsicherheit des Systems wurde nachgewiesen.

Das hier dargestellte Szenario ist auf viele andere Prozesse, beispielsweise in der Leistungsgewährung, übertragbar. Voraussetzung ist stets, dass die gesamte Prozesskette medienbruchfrei von IT-Systemen unterstützt wird und am Ende ein konsistenter Datenbestand zur Verfügung steht, der Stamm-, Bewegungs- und Metadaten des Prozesses umfasst. Deutlich wird anhand dieser Skizze, dass eine vollständige Digitalisierung regelbasierter Prozesse nicht nur eine leistungsfähige IT voraussetzt, sondern ebenfalls Auswirkungen auf die Organisationsstrukturen und die Anforderungen an das Personal haben wird. Repetitive Aufgaben entfallen zunehmend, wo-

durch Ressourcen für andere Aufgaben wie beispielsweise die individuelle Fallbetreuung zur Verfügung stehen. Organisationsstrukturen werden sich eher an den Prozessen auszurichten haben, die sie betreuen – die klassische Linienorganisation gerät immer mehr an ihre Grenzen.

### Mehr Chancen als Risiken

Für die Menschen in der Verwaltung bringen diese Herausforderungen jedoch mehr Chancen als Nachteile. Im Zuge des demografischen Wandels werden im nächsten Jahrzehnt viele Stellen neu zu besetzen sein. Das kann nur gelingen, wenn moderne und gut bezahlte Stellenprofile geschaffen werden, die mit der Privatwirtschaft konkurrenzfähig sind. Das in Zukunft in der Verwaltung arbeitende Personal wird vielfältigere Aufgaben wahrnehmen, weshalb der Personalentwicklung in Zeiten der Digitalisierung eine überragende Bedeutung zukommt. Neben fachlicher Weiterbildung sind überfachliche Kompetenzen im Bereich der Kommunikation und des Selbstmanagements gefragt.

Last but not least ändert sich die Rolle der eigenen IT-Organisation. Bislang häufig auf die Rolle eines internen Dienstleisters beschränkt, kommt der IT in Zukunft eine Schlüsselrolle bei der Prozess- und Aufgabengestaltung zu. Die digitale Transformation ist kein singuläres IT-Projekt, sondern beinhaltet eine Vielzahl von Einzelthemen. Ein kreatives Innovationsmanagement ist ebenso notwendig wie ein Programmmanagement, das die einzelnen Projektideen bewertet, übergreifende Zusammenhänge erkennt und koordiniert und in die laufende Haushaltsplanung integriert. Im Zentrum steht hierbei die intensive Zusammenarbeit mit Fachbereichen, Organisationsreferaten und Personalentwicklung, um eine kontinuierliche Entwicklung von Organisation, Prozessen und Qualifikation im Gleichklang mit den technologischen Möglichkeiten zu gewährleisten.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung alle Aspekte – Sachziele, Mensch, Organisation und Technik – gleichermaßen tangiert. Innovative Lösungen lassen sich nur mit einem Ende-zu-Ende-Prozessverständnis umsetzen. Außerdem bleiben die Potenziale neuer Technologien ohne eine entsprechende organisatorische Transformation und nachhaltige Qualifizierung ungenutzt.

Im Prozess der Strategiebildung müssen in Zusammenarbeit zwischen Fachseite und IT Zielbilder entworfen werden. Ergibt sich hier ein schlüssiges Bild, das die Außen-, Innen- und Technologieperspektive berücksichtigt, ist der Grundstein für eine erfolgreiche Umsetzung gelegt. ■

### Literatur

- arf GmbH (2018): Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Ein 360°-Handlungsleitfaden. Nürnberg.
- Bertelsmann Stiftung (2017): Digitale Transformation der Verwaltung. Empfehlungen für eine gesamtstaatliche Strategie.
- Kompetenzzentrum Öffentliche IT (ÖFIT) (2016): Digitalisierung des Öffentlichen.
- Kompetenzzentrum Öffentliche IT (ÖFIT) (2014): Big Data – Ungehobene Schätze oder digitaler Albtraum.
- Martini, M. (2016): Digitalisierung als Herausforderung und Chance für Staat und Verwaltung, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer.

 SpringerProfessional.de

Prozessmanagement 

Schueuer-Langkau, A. (2018): Es fehlt eine Gesamtstrategie zur Erneuerung von Prozessen, in: innovative Verwaltung, 4, S. 14-15, [www.springerprofessional.de/link/15606824](http://www.springerprofessional.de/link/15606824)