

Praktische Herausforderungen für das Gelingen der digitalen Verwaltungstransformation aus kommunaler Sicht

Andreas Engel

In der Verwaltungspraxis beherrschen „Online“-Themen und Fragen der Steuerung und Organisation die Digitalisierungsdiskussion. Doch ist der Zugang zu Online-Diensten der Schlüssel zu einer besseren Verwaltung? Digitalisierung ist ein komplexer Veränderungsprozess, der nicht auf fachunabhängige und fachübergreifende Infrastrukturfragen und die Einführung von Online-Transaktionen reduziert werden darf. Gefragt sind Digitalisierungsstrategien für die zentralen Aufgabenbereiche der Verwaltung, für die schon im Gesetzgebungsverfahren die Auswirkungen rechtlicher Regelungen auf den Verwaltungsvollzug mit Digitalisierung zu prüfen sind. Für Kommunen bedeutet Digitalisierung auch eine Erweiterung der Perspektive von der Digitalisierung der Verwaltung (E-Government) zur Entwicklung und Umsetzung einer Digitalstrategie für die Kommune. Digitalisierung ist Organisationsentwicklung und Kommunalentwicklung.

In der Verwaltungspraxis beherrschen „Online“-Themen und Fragen der Steuerung und Organisation die Digitalisierungsdiskussion. Vor allem das schlechte Abschneiden Deutschlands in internationalen Benchmarks wird immer wieder als Begründung angeführt, mehr Online-Transaktionsdienste anzubieten. So wurden mit der Verabschiedung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) im Deutschen Bundestag noch kurz vor Ende der Legislaturperiode 2013-2017 die rechtlichen Weichen gestellt, um durch eine bundesstaatliche Zuständigkeit Abhilfe zu schaffen. Ziel ist zum einen die Standardisierung von ausgewählten E-Government-Anwendungen, zum anderen die intelligente Verknüpfung der vorhandenen oder

noch aufzubauenden Serviceportale von Bund, Ländern und Kommunen. Durch den Portalverbund sollen Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen erstmals ebenenübergreifend einen schnellen und einfachen Zugriff auf Informationen und Online-Dienste zu allen Verwaltungsleistungen bekommen. Mit drei Klicks soll es möglich sein, elektronische Verwaltungsleistungen zu erreichen und zu nutzen.

So wichtig und richtig diese Ziele sind: Doch kann der Rückstand allein durch den Aufbau eines Portalverbunds, der Standardisierung von Anwendungen und der schrittweisen Umsetzung der Top-Dienstleistungen aufgeholt werden? Ist der Zugang zu Online-Diensten der Schlüssel zu einer besseren Verwaltung? Werden die richtigen Gestaltungsziele verfolgt? Worin liegen Ansatzpunkte für Verbesserungen und wie können sie erreicht werden? Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit die digitale Transformation zum Besseren gelingen kann? Im vorliegenden Beitrag werden diese Fragen aus der kommunalen Gestaltungsperspektive betrachtet.

Fachunabhängige Steuerung der Digitalisierung durch den IT-Planungsrat

Die Steuerung der Digitalisierung durch den IT-Planungsrat konzentriert sich auf fachunabhängige Infrastrukturthemen. Es geht überwiegend um die technische Vernetzung der Systeme im föderalen Verbund, um fachunabhängige und fachübergreifende IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards¹ für den Datenaustausch in der öffentlichen Verwaltung, um die Standardisierung von Programm- und Datenaustauschschnittstellen und die Interoperabilität von Programmen und Maschinen, mit denen Verwaltungsanwendungen „intelligent vernetzt“ werden sollen.

Der IT-Planungsrat nimmt diese Aufgabe in so genannten Steuerungsprojekten wahr, die eine besondere Bedeutung für die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen haben, wie z.B. die Umsetzung einer Gesamtstrategie für den Einsatz elektronischer Identifizierungs- und Signaturverfahren im E-Government (eID-Strategie), die Umsetzung der Leitlinie für Informationssicherheit, die Förderung des Open Government und die Einführung eines neuen Metadatenstandards für deutsche Open-Data-Portale.²



Prof. Dr. Andreas Engel

Leiter des Amts für Informationsverarbeitung der Stadt Köln.

- 1 Der IT-Planungsrat hat die Aufgabe der Entwicklung und des Betriebs von IT-Standards für den Datenaustausch in der öffentlichen Verwaltung auf die Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) übertragen, die in dem für E-Government zuständigen Referat der Freien Hansestadt Bremen angesiedelt ist. Vgl. http://www.it-planungsrat.de/DE/ITPlanungsrat/Organisation/KoSIT/Aufbau_der_KoSIT.html
- 2 Die aktuelle Liste der Steuerungsprojekte des IT-Planungsrats kann unter <http://www.it-planungsrat.de/DE/Projekte/Steuerungsprojekte/Steuerungsprojekte.html> abgerufen werden.

Aus kommunaler Sicht fehlt es an Politikfeldanalysen, in denen – aufbauend auf interoperablen IT-Architekturen – die Potenziale und Bedingungen der Digitalisierung für die „arbeitende Verwaltung“ analysiert und in Digitalisierungsprogrammen für Fachverwaltungen umgesetzt werden. Die Erledigung der Aufgaben sollte im Mittelpunkt stehen, allerdings auch diese nicht begrenzt auf die eigenen Zuständigkeiten, Ressortgrenzen und Verwaltungsebenen, sondern unter Einbindung aller Beteiligten in die Prozessketten. Verwaltungsprozesse sind als Teil von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wertschöpfungsketten zu sehen, in denen die Verwaltung mit ihren Partnern oder als Partner die Gewährleistung von öffentlichen Aufgaben und Dienstleistungen erfüllt. Für kurze Zeit schien dies mit der Entwicklung von digitalen Lösungsansätzen zur Verbesserung der Aufnahme, Registrierung und Betreuung von Flüchtlingen der Fall zu sein, bis dieser Prozess mit dem Nachlassen der öffentlichen Aufmerksamkeit auch wieder merklich an Schwung verloren hat. Schon im Jahr 2000 mahnte das Memorandum „E-Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Gesellschaft“: „Electronic Government betrifft das gesamte Verwaltungshandeln und darüber hinaus politische Prozesse. Neue Bürgerdienste und elektronische Demokratie bilden nur die Spitze eines Eisbergs. Angesichts des in Deutschland erreichten Standes von mehr als vier Jahrzehnten Informationstechnik-Anwendung in der Verwaltung kann es und muss es nunmehr zu einer grundlegenden Umgestaltung der Verwaltungsarbeit kommen, gerade auch dort, wo sie für Außenstehende weniger gut sichtbar ist.“³

Ein nachhaltiger Prozess der Verwaltungsmodernisierung durch Digitalisierung kann nur gelingen, wenn unter systematischer Beteiligung aller Bedarfsträger und Anspruchsberechtigten (Stakeholder) „intelligente“, digitale Problemlösungen für Verwaltungsaufgaben entwickelt und unter Anwendung moderner Managementmethoden eingeführt werden. Aus kommunaler Sicht liegen die Herausforderungen in der Digitalisierung der großen Genehmigungsverfahren, wie zum Beispiel dem Baugenehmigungsverfahren, die durch komplexe Datenaustausch- und Abstimmungsprozesse zwischen Fachbe-

reichen und hohe Compliance-Anforderungen geprägt sind.

Legislative Steuerung

Einer der prominentesten verwaltungsinternen Kritiker der Digitalisierungsprojekte ist der Nationale Normenkontrollrat (NKR). Mit zwei Studien zum E-Government in Deutschland: „Vom Abstieg zum Aufstieg“ (2015) und „Wie der Aufbruch gelingen kann“ (2016) werden die Online-Angebote in überwiegend kommunalen Verwaltungsportalen untersucht und Defizite aufgezeigt: Schwierigkeiten im Auffinden und dem Zugang zu Verwaltungsleistungen, mangelnde Nutzerfreundlichkeit, geringe Wahrnehmung der

weitgehend die Frage, wie durch gesetzliche Regelungen die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnik beschränkt und damit die Reduzierung von Lasten im Verwaltungsvollzug durch digitalisierte Verfahren behindert wird. Auf Bundesebene steht den Ministerien lediglich ein IT-Prüfleitfaden zur Verfügung, mit dem sie die mit einem Gesetzgebungsverfahren verbundenen Informationspflichten bewerten sollen, ob sie auch elektronisch durchgeführt werden können. Doch diese Prüfung greift zu kurz.

Um die Potenziale der Digitalisierung für einen besseren Verwaltungsvollzug zu nutzen, liegt ein Schlüssel in der systematischen Analyse der Vollzugsbedingungen

»Aus kommunaler Sicht fehlt es an Politikfeldanalysen, in denen – aufbauend auf interoperablen IT-Architekturen – die Potenziale und Bedingungen der Digitalisierung für die ‚arbeitende Verwaltung‘ analysiert und in Digitalisierungsprogrammen für Fachverwaltungen umgesetzt werden.«

Mehrwerte von Online-Angeboten und mäßige Zufriedenheit mit der Durchgängigkeit der Prozesse, wenig Verbindlichkeit.⁴ Den Grund für diese Misere sieht der NKR im mangelnden politischen Willen zu Veränderungen und ineffizienten Steuerungs- und Entscheidungsstrukturen im föderalen System.⁵

Doch ein viel naheliegender Ansatz zu Veränderungen, der durch den Normenkontrollrat selbst maßgeblich vorangetrieben werden könnte, bleibt unberücksichtigt: im Gesetzgebungsverfahren wird zu wenig der Einfluss rechtlicher Vorgaben auf die Ausgestaltung des Verwaltungsvollzugs mitgedacht. Zwar wird der Aufwand zur Umsetzung von neuen gesetzlichen Regelungen für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und die öffentliche Verwaltung mit dem Standardkostenmodell geprüft. Ausgeblendet bleibt jedoch

schon im Gesetzgebungsverfahren. Bereits vor ihrem Inkrafttreten sollten Gesetze in Bezug auf das Verfahren zur Umsetzung modelliert werden, um präventiv rechtliche Hindernisse zu erkennen, die zu Vollzugslasten bei Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen und in der Verwaltung führen. Häufig sind es die im Gesetzgebungsprozess nicht hinreichend reflektierte Zweckbindung der Datenverarbeitung, (Schrift-)Formerfordernisse bei der Informationsbeschaffung und Informationsübermittlung, fehlende gesetzliche Verpflichtungen zur Standardisierung des Datenaustauschs und fehlende rechtliche Grundlagen für die Zusammenarbeit (auch über die staatlichen Ebenen hin-

3 Memorandum 2000, S. 11.

4 Nationaler Normenkontrollrat 2015, S. 7 ff.

5 Nationaler Normenkontrollrat 2015, S. 24 ff.

weg), die eine optimale Vollzugsgestaltung mit Digitalisierung verhindern. Die Erfahrung lehrt: Versuche scheitern regelmäßig, nach Inkrafttreten von Gesetzen rechtliche Korrekturen zu erreichen, wie z.B. die bescheidenen Ergebnisse der grundsätzlich sinnvollen Initiativen zum Normenscreening zeigen.⁶

Aus kommunaler Sicht wäre eine erweiterte Prüfpflicht im Gesetzgebungsverfahren ein wichtiger Garant für die Möglichkeit zum effizienteren Vollzug der Gesetze unter Nutzung digitaler Lösungsansätze. Da in Deutschland die Länder Hauptträger der öffentlichen Verwaltung sind, wären diese Prüfungsinstanzen in erster Linie dort zu etablieren. Profitieren davon würden vor allem die Kommunen, bei denen die (wachsende) Hauptlast des Verwaltungsvollzugs liegt. Entsprechend sind die Kommunen auch in die Entwicklung der Standardprozessmodelle einzubinden.

Prozess- und Organisationsinnovationen

Leitziele und Handlungsfelder der Prozess- und Organisationsinnovation wurden schon 2005 im KGSt-Positionspapier „E-Government und Verwaltungsreform: Auf dem Weg zur Netzwerkverwaltung“ beschrieben. Sie sind heute noch höchst aktuell und deshalb nach wie vor wichtige Gestaltungsziele für die Digitalisierung der Verwaltung:⁷

- das Primat der Benutzersicht und das Konzept des Multikanalzugangs
- die Einführung der Front-Office-/Back-Office-Organisation und
- Shared-Service-Center bzw. Leistungsnetzwerke als zukunftsorientierte Organisationsform der Leistungsproduktion in einer vernetzten Verwaltung.

Wie steht es um die Umsetzung dieser Erkenntnisse vor dem Hintergrund der aktuellen Initiativen zum Aufbau eines Portalverbunds? Grundgedanke der Serviceorientierung ist es, die Leistungsprozesse der Verwaltung konsequent an ihren Adressaten, den Bürgerinnen und Bürgern, den Unternehmen und gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen auszurichten. Der markanteste Ausdruck dafür ist die Bündelung von Verwaltungsleistungen nach Lebenslagen bzw. nach Geschäftsla-

gen von Unternehmen. Mit dem Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates bekommt dieser Ansatz eine neue Aktualität und erstmals eine realistische Chance, im breiten Stil umgesetzt zu werden.⁸

Die Fixierung auf Online-Prozesse im Portalverbund blendet jedoch wichtige Erkenntnisse aus der praktischen kommunalen Erfahrung wie aus fachwissenschaftlichen Diskussionen aus. So führt die Verengung der Gestaltungsperspektive auf den Online-Zugang dazu, dass die Gesamtheit der Zugangskanäle als Erfolgsfaktoren für eine geglückte und erfolgreiche Verwaltungs-/Bürger- bzw. Verwaltungs-/Unternehmensinteraktion aus dem Blickfeld gerät. Eine Multi-Kanal-Strategie öffnet alle Kommunikations-

on mit dem Gemeinwesen durch eine gute Aufgabenerfüllung entscheidend bei.

Weiterhin beschreibt das Konzept der „Spürbarkeit des Verwaltungshandelns“ verschiedene Abstufungen in den „Belästigungen“, die mit Verwaltungsinteraktionen verbunden sind. Vom Go-Government zum One-Stop-Government (also mit nur noch einer Anlaufstelle), über das Once-Only-Prinzip (Informationen nur noch einmal der Verwaltung zu liefern), über die zuvorkommende Verwaltung oder die aufsuchende Verwaltung bis hin zur No-Stop-Verwaltung – der nicht mehr spürbaren Verwaltung.⁹

Vor dem Hintergrund der Taxonomie unterschiedlicher Belastungen durch Ver-

»Häufig verhindern u.a. die im Gesetzgebungsprozess nicht hinreichend reflektierte Zweckbindung von Daten sowie fehlende gesetzliche Verpflichtungen zur Standardisierung des Datenaustauschs eine optimale Vollzugsgestaltung mit Digitalisierung.«

und Interaktionskanäle für „Kunden“ – den Online- und Social-Media-Kanal genauso wie den Telefon- und den Face-to-face-Kanal. Gerade das Potenzial für eine zielgenaue Information zu Verwaltungsangelegenheiten durch die Möglichkeit zur persönlichen Nachfrage über das Bürgertelefon 115 – unabhängig von fachlichen oder regionalen Zuständigkeiten – wird dabei unterschätzt. Und es ist auch falsch, den persönlichen Kontakt vor Ort nur als Belastung zu sehen. Auch hier kann eine intelligente digitale Gestaltung der Bedien- und Beratungssituation – beispielsweise in Kombination mit Online-Terminvereinbarungen, proaktiven Vorbereitungen, Self-Service-Terminals, Social-Media- oder mobilen Diensten – den Gesamtservice erheblich verbessern. Dienstleistungsangebote vor Ort machen die Verwaltung persönlich erfahrbar und tragen zur Legitimation und Identifikati-

waltungshandeln fällt auf, dass die aktuelle Diskussion zum Portalverbund und dem Digitalisierungsprogramm einseitig darauf setzt, dass Bürger oder Unternehmen mit einem Antrag initiativ werden. Sie lenkt die Aufmerksamkeit ab von Lösungsansätzen, mit denen durch eine digitale Vernetzung der Verwaltungsprozesse auch über Organisationsgrenzen hinweg die Belastungen reduziert werden, etwa durch das Vor-Ausfüllen von Antragsformularen mit Daten aus vorhandenen Ver-

6 Vgl. Kahlen 2015, S. 39 f.

7 Vgl. KGSt 2005.

8 Digitale Verwaltung. Jetzt. Das Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates, Beschluss vom 13.10.2016, 21. Sitzung des IT-Planungsrats, abrufbar unter http://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/21_Sitzung/18_Anlage1_Digitalisierungsprogramm.pdf?__blob=publicationFile&v=2

9 Brüggemeier 2011, S. 30ff.

fahren und Registern oder dem Beschaffen von Nachweisen durch die für eine Entscheidung zuständige Behörde, wie es in einigen E-Government-Gesetzen auch rechtlich gefordert und ermöglicht wird.

Damit verbunden ist der Vorschlag – ebenfalls nicht neu und schon vor vielen Jahren in die Diskussion eingebracht – Verwaltungsdienste proaktiv anzubieten und nicht darauf zu warten, dass Bürger und Unternehmen selbst aktiv werden müssen. Warum wird nicht intensiver über Push-Dienste in Serviceportalen nachgedacht, in denen je nach Lebens- oder Geschäftslage Informationen und Dienste proaktiv angeboten werden – sei es, weil

alle Kommunikationskanäle erreichbar sind, Lebenslagen und komplette Wertschöpfungsketten abbilden und am besten mit den Beteiligten und Interessenten gemeinsam entwickelt werden. Damit Mehrwerte bewusst und nachvollziehbar werden, ist ein professionelles, alle Phasen begleitendes Marketing notwendig.

Perspektivenerweiterung: vom E-Government zur Digitalen Agenda

Für Kommunen bedeutet Digitalisierung eine Erweiterung der Perspektive von der Digitalisierung der Verwaltung (E-Government) zur Entwicklung und

zum entscheidenden Standortfaktor. Die damit verbundenen Aufgaben wahrzunehmen, ist unter den gegebenen personellen, wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen eine große Herausforderung.

Ebenenübergreifende Zusammenarbeit

Digitalisierung unterstützt die Vernetzung und die Zusammenarbeit über Fach- und Zuständigkeitsgrenzen, über Organisations- und Gebietsgrenzen sowie über staatliche Handlungsebenen hinweg. Sie ermöglicht die Zusammenarbeit in öffentlichen und öffentlich-privaten Leistungsnetzwerken (Leistungsnetze, Shared Services).¹⁰

Der Wille zu einer engeren Zusammenarbeit ist durchaus auf allen Ebenen erkennbar. Warum hapert es dennoch an der Umsetzung? Ein Grund ist, dass unter den gegebenen vergabe-, steuer- und wettbewerbsrechtlichen Rahmenbedingungen immer wieder neu über die Zulässigkeit und die Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit von öffentlichen (Gebiets-) Körperschaften entschieden werden muss. Es fehlt an einem institutionellen, rechtlich-organisatorischen und betrieblichen Rahmen für die Umsetzung von gemeinsamen Vorhaben – interkommunal und Ebenen übergreifend. Shared Service Center wurden im interkommunalen Kontext nur vereinzelt realisiert.¹¹ Gründe für die geringe Verbreitung dieser durch Digitalisierung erst möglichen Organisationsform sind noch zu erforschen.

Ebenenübergreifend ist der IT-Planungsrat als institutioneller Rahmen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern etabliert (mit einer Gast-Rolle für die Kommunen als Teil der Länder, vertreten durch die Kommunalen Spitzenverbände). Doch die Steuerungskompetenz des IT-Planungsrats wird immer wieder als zu schwach kritisiert, weshalb mit der Einrichtung einer Föderalen IT-Kooperation (FITKO) und neuen Finanzierungsregeln Abhilfe geschaffen werden soll. Es kommt aber nicht nur auf eine starke Steuerung an, sondern auch

¹⁰ Vgl. z.B. Köhl et al. 2014.

¹¹ Vgl. z.B. Schuppan 2012.

»Die aktuelle Diskussion zum Portalverbund und dem Digitalisierungsprogramm setzt einseitig darauf, dass Bürger oder Unternehmen initiativ werden. Sie lenkt die Aufmerksamkeit ab von proaktiven Lösungsansätzen, etwa durch das Vor-Ausfüllen von Antragsformularen mit Daten aus vorhandenen Verfahren und Registern.«

Ereignisse eingetreten sind, die eine bestimmte Verwaltungsleistung nach sich ziehen, oder weil die Nutzung einer Leistung auch die Inanspruchnahme weiterer nahelegt. No-Stop-Government wäre eine antragslose Gewährung von Kindergeld, angestoßen durch den Geburtseintrag im Personenstandsregister und ohne gesonderten Antrag mit Geburtsbescheinigung. So ließen sich viele Verwaltungsprozesse unter dem Aspekt der Belastungen verschlanken.

Digitale Verwaltungsangebote werden nur dann anstelle von analogen genutzt, wenn sie einen eindeutigen Nutzen, eine spürbare Entlastung bzw. eine Verbesserung an Komfort, Lebens- oder aus Sicht der Beschäftigten auch an Arbeitsqualität bieten. Dazu gehört, dass sich digitale Verwaltungsangebote an der Lebenswirklichkeit orientieren, dass sie mobil und über

Umsetzung einer Digitalstrategie für die Kommune. Sie betrifft die Gestaltung aller Bereiche der lokalen Gemeinschaft und Daseinsvorsorge: den Wirtschafts- und Bildungsstandort, Kultur, Mobilität, Gesundheit und das soziale Zusammenleben.

Für kommunale Führungs- und Fachkräfte bedeutet dies einen Wandel des Rollenverständnisses. Neben der aktiven Beteiligungs- und Treiberrolle haben sie vor allem die Aufgabe, Rahmenbedingungen für eine offene Zusammenarbeit zu schaffen, innovative Lösungsansätze zu ermöglichen, Initiativen zu moderieren und zu orchestrieren und zwar im Dialog mit Bürgern, örtlichen Organisationen und der Wirtschaft. Es geht um eine ganzheitliche Kommunalentwicklungs- und Infrastrukturpolitik, in die Wirtschaft und Zivilgesellschaft eingebunden sind. Der Digitalisierungsgrad wird immer mehr

auf eine schlagkräftige Umsetzung. Bezogen auf die für die Umsetzung der Digitalisierungsvorhaben verantwortlichen IT-Dienstleister fehlt ein Föderaler IT-Dienstleisterverbund (FITDV), eine Institution, mit der die Zusammenarbeit und arbeitsteilige Aufgabenerledigung in der Umsetzung koordiniert und organisiert werden kann, um die Entscheidungen des IT-Planungsrats effektiv, zügig und vor allem deutschlandweit flächendeckend umzusetzen. Im föderalen System kann diese Institution nur ein Leistungsnetzwerk der organisatorisch selbständigen IT-Dienstleister von Bund, Ländern und Kommunen sein. Nur so kann im föderalen Sys-

tem Win-Projekten erreichbar. Kommunen sind deshalb gut beraten, zwar zügig zu beginnen, aber die Entwicklung einer Strategie, einer Digitalen Agenda, nicht zu vergessen, Ziele zu definieren und in langfristigen Programmen, nicht in kurzfristigen Projekten zu denken.

Literatur

Brüggemeier, M. (2011): Leitbilder des Verwaltungszugangs zwischen Go-Government und No-Government. Eine heuristische Taxonomie der Spürbarkeit. In: Brüggemeier, M./Lenk, K. (Hrsg.) 2011, Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug. Better Regulation zwi-

Jens Fromm, Christian Welzel, Lutz Nentwig, Mike Weber, Berlin, https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Download/2015_11_12_gutachten_egov_2015.pdf%3F__blob%3DpublicationFile%26v%3D1 - Abruf: 30.06.2017)

Nationaler Normenkontrollrat (2016): E-Government in Deutschland: Wie der Aufstieg gelingen kann – ein Arbeitsprogramm. Kurzfassung. Berlin, https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Download/2016_06_14_egovernment_gutachten_2016.html - Abruf: 30.06.2017).

Schuppan, T. (2012): Shared Service Center: Ein Modell für die öffentliche Leistungserbringung? in: Schliesky, U./Schulz, Sönke E. (Hrsg.): Die Erneuerung des arbeitenden Staates, Baden-Baden, S. 87-104.

»Nicht nur eine starke Steuerung ist wichtig, sondern auch eine schlagkräftige Umsetzung: Bisher fehlt eine Institution, z.B. ein Föderaler IT-Dienstleisterverbund (FITDV), um die Entscheidungen des IT-Planungsrats effektiv, zügig und vor allem deutschlandweit flächendeckend umzusetzen.«

tem eine schlagkräftige und interoperable Umsetzung von übergreifenden Vorhaben effektiv garantiert werden.

Fazit

Digitalisierung ist ein komplexer Veränderungsprozess, der nicht auf fachunabhängige und fachübergreifende Infrastrukturfragen oder die Einführung von Portalanwendungen und Online-Transaktionen reduziert werden darf. Gefragt sind Digitalisierungsstrategien für die zentralen Aufgabenbereiche der Verwaltung, für die schon im Gesetzgebungsverfahren die Auswirkungen der gesetzlichen Bestimmungen auf den Verwaltungsvollzug zu prüfen sind. Digitalisierung ist ein ganzheitlicher Prozess, der die Verwaltungsorganisation und das kommunale Gemeinwesen umfasst. Digitalisierung ist Organisationsentwicklung und Kommunalentwicklung zugleich. Digitalisierung ist auch nur als ein nachhaltig angelegter Prozess erfolgreich und nicht mit Quick-

schen Go-Government und No-Government. Berlin, S. 25-40.

Kahlen, G. (2015): IT-Steuerung aus kommunaler Perspektive, in: Engel, A. (Hrsg.): IT-Governance in Staat und Kommunen. Vernetzung, Zusammenarbeit und die Steuerung von Veränderungsprozessen in der öffentlichen Informationstechnik. Berlin, S. 25-43.

KGSt (2005): E-Government und Verwaltungsreform: Auf dem Weg zur Netzwerkverwaltung. Positionspapier, Köln.

Köhl, S./Lenk, K./Löbel, S./Schuppan, T./Viehstädt, A.-K. (2014): Stein-Hardenberg 2.0: Architektur einer vernetzten Verwaltung mit E-Government, Berlin.

Memorandum (2000): Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung. Ein Memorandum des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik e.V. und des Fachbereichs 1 der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE. Bonn/Frankfurt 2000 https://www.gi.de/fileadmin/redaktion/Download/presse_memorandum.pdf – Abruf: 03.07.2017).

Nationaler Normenkontrollrat (2015): E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg. ÖFIT-Whitepaper auf der Grundlage des Gutachtens „Bürokratieabbau durch Digitalisierung. Kosten und Nutzen von E-Government für Bürger und Verwaltung“ im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats. Autoren:

Qualifikationsoffensive E-Government

Dagmar Lück-Schneider

Der Beitrag geht, indem er sich im Wesentlichen auf zwei zum Thema vorliegende wissenschaftliche Studien beruft, davon aus, dass die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung auf die zunehmende Digitalisierung ihrer derzeitigen Leistungsangebote sowie neu entstehende Aufgabenfelder durch den gegenwärtigen, gravierenden gesellschaftlichen Wandel unzureichend vorbereitet sind und werden. Entsprechend wird die Notwendigkeit einer Qualifikationsoffensive in Anlehnung an frühere Forderungen erneut postuliert. Erforderliche inhaltliche Qualifikationsbedarfe werden nur gestreift. Ausführlich wird aufgezeigt, dass die derzeitige Aus- und Weiterbildungslandschaft sowohl aufgrund des Fachkräftemangels als auch aufgrund struktureller Gegebenheiten für eine solche Offensive nicht gut vorbereitet ist. Abschließend werden entlang der analysierten Mängel Handlungsbedarfe für die Politik abgeleitet.

Ausgangslage

Zunehmend rückt das Thema Digitalisierung durch Medien- und Pressebeiträge in den Fokus der Öffentlichkeit und ergänzt damit immer wieder geäußerte Entbürokratisierungsforderungen. Auch in der Verwaltung, die ihr Handeln stets an Gesetzen ausrichtet, hat das Thema vermehrte Aufmerksamkeit bekommen. Dies hängt sowohl mit den seit 2013 gesetzlich festgeschriebenen Fristen zur Digitalisierung zusammen¹ als auch mit den inzwischen juristisch wie technologisch zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, ehemals mit Schriffterfordernissen versehene Dienstleistungen nunmehr medienbruchfrei realisieren zu können.



Prof. Dr. Dagmar Lück-Schneider

Dipl.-Informatikerin, Leitung des Bachelorstudiengangs Verwaltungsinformatik der HWR Berlin; 2014-2017 Sprecherin der Fachgruppe Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik

Dabei geht es bei E-Government darum, generell höhere Digitalisierungsgrade bei der Erbringung öffentlicher Verwaltungsaufgaben zu erreichen. Der Blick auf online bereit gestellte Angebote ist jedoch zu eng.² Überflüssige Abläufe in der öffentlichen Verwaltung sollten, auch zur Stärkung des Standortes Deutschland, vermieden werden. Reorganisations- und Automatisierungspotenziale sollten immer dann ausgeschöpft werden, wenn sie zu einer kostengünstigeren, mindestens gleichwertigen Lösung führen. Selten werden daher vorhandene Abläufe digital nachgebildet, da die IT-Unterstützung zu meist völlig neue Möglichkeiten der Arbeitsorganisation und -teilung eröffnet. Das kann organisationale Neuzuschneide mit sich bringen. Dafür ist mit den neuen

Lösungen oft nicht nur eine schnellere Bearbeitung zu realisieren, sondern zugleich eine Qualitätssteigerung durch vermehrte Servicequalität, Transparenz und Partizipation realisierbar. Bei Notwendigkeiten in der Anpassung der technischen Rahmenbedingungen sind bei der Bewertung des hierfür erforderlichen Aufwandes auch Vorteile für andere Aufgabenfelder mit einzubeziehen. Ist das Gewünschte im Rahmen der geltenden Gesetze nicht möglich, ist zu prüfen, inwieweit eine Anpassung der Gesetze sinnvoll ist. Je nach Ausgang der Prüfung ist eine Anpassung anzustoßen.

Diese Veränderungen werden zu einer Reduzierung des Personalbedarfs, insbesondere in den stark automatisierungsfähigen Segmenten, führen. Der Aufwand für Datenerfassungen kann durch gezielten Datenabruf oder die Einbeziehung von „smarten“ Bauteilen (z.B. automatische Messdatenübertragung) drastisch zurückgehen, Ablage- und Suchtätigkeiten können entfallen oder stark beschleunigt werden. Insgesamt werden Inkonsistenzen im Datenbestand reduziert und damit auch der Aufwand zur Konsolidierung fehlerhafter Daten. In etlichen Fällen wird eine durchgängige Automatisierung realisierbar sein. Dabei liegt derzeit aufgrund des demografischen Wandels ein einmaliges Zeitfenster für eine gezielte Automatisierung der öffentlichen Verwaltung vor, weil viele Beschäftigte in den nächsten

¹ So enthält das 2013 in Kraft getretene E-Government-Gesetz etliche Umsetzungsverpflichtungen. Diese lassen sich gebündelt in der vom BMI herausgegebenen Übersicht über die Umsetzungsverpflichtungen aus dem Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften abrufen unter: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Nachrichten/Kurzmeldungen/2013/umsetzungsverpflichtung->

egov.pdf;jsessionid=E8oAD1EA5F9A384B2FEB5301B0930EAO.2_cid364?__blob=publicationFile. Etliche Bundesländer haben ihrerseits für ihre Zuständigkeitsbereiche nachgezogen und eigene E-Government-Gesetze erlassen, in die ebenfalls Umsetzungsfristen aufgenommen wurden.

² Diese Angebote bergen eigene Risiken und müssen immer auch unter dem Aspekt der Akzeptanz der Zielgruppe gesehen werden (vgl. Fromm et al., 2015, S. 22).

Jahren aus dem aktiven Dienst ausscheiden.

Für alle anderen Beschäftigten und die nachfolgenden Generationen stellt sich jedoch ein erhebliches Qualifikationsproblem. Für die bisherigen Kräfte dürften etliche bisherige Kundenkontakte entfallen, ausführende Tätigkeiten (z.B. entfallene Erfassungen) werden zurückgehen, kontrollierende (z.B. Statistiken erstellen, um auffällige Vorgänge zu bemerken) werden zunehmen. Die Fähigkeit, sich Neues anzueignen und sich an neue Rahmenbedingungen anzupassen, wird immer wichtiger werden. Weiterbildungen müssen hier helfen, Ängste vor der Bewältigung der neuen digitalen Anforderungen und dem damit verbundenen Wandel zu

sammenleben neue intelligente Konzepte zur Vermeidung zu erwartender sozialer Spannungen benötigt (z.B. E-Democracy, Telearbeit, neue Mobilitäts-, Versorgungs- und Ausgleichskonzepte).

Ein Blick zurück auf ein bereits im Jahr 2000 vom Fachausschuss Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik e.V. sowie vom Fachbereich 1 der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE³ herausgegebenes Memorandum zeigt, dass viele der aufgezeigten Überlegungen nicht neu sind⁴. Bereits in diesem Dokument wurde eine „Qualifikationsoffensive, ... wie sie im Hinblick auf Organisationsgestaltung und IT-Einsatz in der Verwaltung bislang noch niemals gestartet wurde“⁵ gefordert. Dabei werden organisatorische

te und ihre Personalräte – „einzeln oder in Teams dazu befähigt werden, ihre Kenntnis der Prozesse des Verwaltungshandelns, die Kenntnis der softwaretechnischen und arbeitsorganisatorischen Möglichkeiten, sowie Know-how und Phantasie zur betriebswirtschaftlichen Optimierung zusammenzubringen“⁶, i.F. als *E-Government-Grundkompetenzen* bezeichnet. Außerdem wurde bereits damals gefordert, dass „über deren Ausgestaltung sehr schnell Einigkeit über die Verwaltungsebenen hinweg zu erzielen“¹⁰ sei. Wie man die geforderte Qualifikationsoffensive organisatorisch bewerkstelligen soll, wird nicht diskutiert; gesehen wird, dass ein zusätzlicher Austausch und Unterstützung durch Private notwendig ist¹¹.

»Für alle Beschäftigten und die nachfolgenden Generationen stellt sich ein erhebliches Qualifikationsproblem.«

nehmen. Coaching-Programme sollten für die Übergangsphasen am Arbeitsplatz berücksichtigt werden. Hierfür, aber auch für Programme, die auf die Bevölkerung ausgerichtet sind, wird Personal benötigt.

Nicht erst bei Neueinstellungen sollte die Fähigkeit, sich schnell veränderten Situationen anpassen zu können, als wichtige Grundvoraussetzung gelten. Schon für die Auswahl der Bewerberinnen und Bewerber für Ausbildungs- und Studiengänge für die öffentliche Verwaltung sollte dies gelten. Und in diesen Ausbildungswegen sollten auch Grundlagen für das Erkennen von Modernisierungspotenzialen gelegt werden. Dazu gehören auch informationstechnologisches Grundlagenwissen und Grundverständnis.

Durch den beschleunigten, sich derzeit und künftig abzeichnenden technologischen Wandel auch außerhalb der öffentlichen Verwaltung entstehen für diese zudem gänzlich neue Aufgaben und Personalanforderungen. So werden für den Arbeitsmarkt und das soziale Zu-

Veränderungen immer zusammen mit informationstechnologischen Lösungen gemeinsam gesehen. Die Verwirklichung von E-Government setzt die „Kenntnis der Informationstechnik voraus, aber ebenso die Entwicklung organisatorischer Phantasie“⁶. Die Entwicklung des Personals (1), die Berücksichtigung von Change Management (2) und die Schaffung rechtlicher und technischer Vorbedingungen (3) sind drei von fünf Punkten⁷, die in dieser Quelle als erfolgskritisch für E-Government angesehen werden. Notwendig sei es vor allem, „Defizite im Management der IT-Einführung, des Projektmanagements und des Wissensmanagements“⁸ auszugleichen. An gleicher Stelle wird darauf hingewiesen, dass mit möglichen Widerständen gegen „ein umfassendes Programm der Aus- und Fortbildung“ durchaus zu rechnen sei. Zur inhaltlichen Ausgestaltung der Angebote werden im Memorandum nur wenige Vorschläge unterbreitet, allerdings treten interdisziplinäre Herausforderungen hervor. So wird gefordert, dass die Trägerinnen und Träger der Gestaltung – insbesondere Beschäftig-

Die seit 2000 verstrichenen Jahre haben aus diversen Gründen das Problem verschärft:

- Der Modernisierungstau ist immens. Vermutlich durchaus auch aufgrund eines Mangels an für E-Government gut ausgebildeten Beschäftigten wurden viele Projekte nicht oder bundesweit gesehen nicht optimal vorangetrieben.
- Durch fehlende übergeordnete Koordination sind viele Parallelentwicklungen entstanden, die eine Zusammenführung zu bürger-, unternehmens- und verwaltungsfreundlichen, einheitlichen Verfahrenslösungen, die auch aus volkswirtschaftlichen Gründen nachhaltige Vorteile mit sich bringen würden, im Wege stehen.
- Die IT-Affinität unter den Beschäftigten dürfte nicht gestiegen sein: Jahrelang wurden kaum neue (Verwaltungs-)Fachkräfte eingestellt. Unter diesen hätte zumindest aufgrund ihrer Generationenzugehörigkeit von etwas

3 Verband der Elektrotechnik Elektronik und Informationstechnik

4 [Mem], 2000

5 [Mem], 2000, S. 32

6 [Mem], 2000, S. 30

7 Auf die beiden weiteren dort genannten Punkte, „klare politische Führung“ und „innovative Finanzierungskonzepte“ wird im vorliegenden Beitrag nicht weiter eingegangen.

8 [Mem], 2000, S. 32

9 [Mem], 2000, S. 29

10 [Mem], 2000, S. 37

11 [Mem], 2000, vgl. S. 29

mehr IT-Affinität ausgegangen werden können.

- Selbst die derzeitigen Ausbildungen bereiten in vielen Fällen nicht auf die Digitalisierung vor.
- Eine starke Bewerbung von Veränderungsbereitschaft und IT-Affinität bei der Rekrutierung gegenwärtiger Auszubildender und Studierender für die öffentliche Verwaltung ist nicht offensichtlich.
- Die hohe Zahl frei werdender Stellen fällt aufgrund des demografischen Wandels in eine Zeit, in der immer mehr Akteure gleichzeitig um gesuchte Fachexpertinnen und -experten, insbesondere in den so genannten MINT-Fächern konkurrieren.
- Zunehmend finden disruptive Veränderungen in etlichen Bereichen des öffentlichen Lebens statt. Immer mehr Tätigkeiten werden in einer auf Kosteneffizienz global ausgerichteten mit

Betont werden soll, dass das Aufsetzen von Einstellungs- oder Qualifikationsoffensiven, ja selbst der Gründung neuer Institute wie dem Internet-Institut allein zu kurz greift:

- Einstellungsoffensiven (auch für das gegründete Institut) werden auf dem Arbeitsmarkt vielfach ins Leere laufen, da zu viele offene Stellen zu wenig geeigneten Bewerbungen gegenüber stehen.
- Für geplante Qualifikationsoffensiven wird es schwierig sein, geeignete Lehrende zu finden. Diejenigen, die in diesem Segment Fähigkeiten mitbringen, haben zumeist ihre zeitlichen Kapazitäten schon voll ausgeschöpft und Vorgesetzte können aufgrund des Mangels in Frage kommende Multiplikatoren kaum freistellen.

Es ist daher zu fordern, dass zugleich entsprechende strukturellen Voraussetzungen

gekommen. Auch das Thema der Qualifikation der Beschäftigten steht bereits länderübergreifend im Fokus. Die aktuellen, vom IT-Planungsrat in Auftrag gegebenen Studien zum Themenfeld E-Kompetenzen für die Verwaltung¹³ verdeutlichen einen erheblichen Bedarf und eine enorme Vielfalt an Kompetenzfeldern sowie einen hohen Bedarf an Interdisziplinarität in der Ausbildung. Sie zeigen, dass abhängig von den jeweiligen Einsatzfeldern in der öffentlichen Verwaltung überall spezifisches IT-Wissen in unterschiedlicher Breite und Tiefe vorhanden sein muss, teils auch in Verbindung mit Personalverantwortung.¹⁴

Für alle Bereiche relevant sind die oben angesprochenen E-Government-Grundkompetenzen. Sie umfassen Prozessmanagementgrundlagen im Kontext von Verwaltungshandeln genauso wie informationstechnologische Grundlagen und arbeitsorganisatorische Möglichkeiten in Verbindung mit betriebswirtschaftlichen Überlegungen und eine ganzheitliche Anwendung dieser Kompetenzfelder. Die informationstechnologischen Grundlagen müssen ermöglichen, einzelne E-Government-Vorhaben im Sinne von Digitalisierungsabschätzungen, aber auch E-Government-Gesamtplanungen besser beurteilen zu können. Das bedeutet, dass die Darstellung von Informationen als Daten, deren Strukturierung, Speicherung und Verarbeitung, die Strukturierung von Abläufen und Ablaufstrukturen, das Bilden von Algorithmen, die Modularisierung von Funktionalitäten, Datenmanagementkonzepte, Abfragelogiken, aber auch Grundlagen der IT-gestützten Zusammenarbeit, etwa über das Internet (Internettechnologien, Verschlüsselung) behandelt werden müssen. Für Gesamtplanungen ist eine Auseinandersetzung mit E-Government-Architekturen und der Bedeutung von

»Es ist zu betonen, dass das Aufsetzen von Einstellungs- oder Qualifikationsoffensiven, ja selbst die Gründung neuer Institute wie dem Internet-Institut zu kurz greift.«

erheblichem Automatisierungspotenzial versehenen Gesellschaft überflüssig. Gleichzeitig wird das Renten- und Pensionsalter immer weiter nach oben geschoben, da die bisherigen Absicherungssysteme mit den demografischen Entwicklungen nicht verträglich sind.

- Es wird unnötig Potenzial verschenkt, wenn Unternehmen und Bürger Zeit in ineffektive, schwer erschließbare Behördenauflagen investieren müssen.

Umso größer ist die Hoffnung, dass die in diesem Beitrag aufgeführten und über das Memorandum hinausgehenden Gestaltungsmöglichkeiten von der Politik in der nächsten Legislaturperiode (2017-2021) aufgegriffen werden.

und Rahmenbedingungen verstetigt, angepasst oder geschaffen werden, die es der Verwaltung erleichtern, geeignetes Personal zu finden und vorhandenes geeignet weiterzuentwickeln. Im Folgenden wird es genau um solche Voraussetzungen gehen. Allerdings wird zunächst dargestellt, welche Qualifikationsbedarfe für welche Zielgruppen bestehen.

Qualifikationsbedarfe

Umsetzungsfragen zur Digitalisierung und Entbürokratisierung sind längst auch auf der politischen Agenda angekommen. Mit dem Schaffen neuer Gesetzesgrundlagen und neuer Strukturen¹² für ein länderübergreifendes E-Government ist Deutschland einen guten Schritt weiter-

¹² Etwa durch Schaffung des Amtes der oder des Beauftragten für die Informationstechnik (2007), durch die Grundgesetzänderung mit § 91c (2009), Beginn der Arbeit des IT-Planungsrates im April 2010 (vgl. Lück-Schneider, 2011). Weitere Schritte sind auf dem Weg. Im März 2017 beschloss der Bundestag im Rahmen der Drucksache 18/9788 u.a. den IT-Planungsrat mit mehr politischer Durchschlagskraft auszustatten (vgl. Deutscher Bundestag, 2016, S. 8 sowie Deutscher Bundestag, 2017, S. 22639).

¹³ IfG.CC, 2014 sowie Becker et al., 2016.

¹⁴ Vgl. hierzu insbesondere Becker et al., 2016, S. 9, Abb. 1.

Standards zwingend. Reine Wirtschaftsinteressen sollen erkannt und verworfen werden können.

Gegenwärtige Aus- und Weiterbildungslandschaft

Eine darauf abgestimmte Aus- und Weiterbildungslandschaft¹⁵ an den Hochschulen gibt es derzeit nicht. Jura-Absolventinnen und -Absolventen, die im höheren Dienst der öffentlichen Verwaltung stark zum Einsatz kommen, werden aus einer organisationsgestalterischen Sicht mit E-Government nicht konfrontiert.¹⁶ Aber

in erster Linie auf einen beruflichen Einsatz in der öffentlichen Verwaltung vor. Passgenau aufsetzende Masterstudiengänge fehlen und hätten (derzeit zumindest) auch ein Nachfrageproblem. Zur Kategorie 2 findet man derzeit nur ein einziges Angebot an der Hochschule der sächsischen Verwaltung in Meißen. Angebote der Kategorie 3 bestehen derzeit nur an Fakultäten, an denen Wirtschaftsinformatik angesiedelt ist, vornehmlich an Universitäten. Dabei sorgen ein längerer Verbleib guter Studierender an der eigenen Hochschule, das Promotionsrecht sowie hier verstärkt anzutreffende Forschungscluster

Veränderungen auch beteiligen können. Die oben von mir näher ausgeführten E-Government-Grundkompetenzen sollten selbstverständlicher Bestandteil der entsprechenden Ausbildungen sein. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in diesen Studiengängen deutlich mehr Studierende pro Jahrgang ausgebildet werden als in den interdisziplinär ausgerichteten Angeboten.

Darüber hinaus steigt in Verbindung mit den terminierten Umsetzungszielen der E-Government-Gesetze auch der Bedarf an AbsolventInnen interdisziplinärer Studiengänge. Auch hier ist daher ein weiterer Aufbau notwendig.

Ferner wäre es sinnvoll, über Möglichkeiten nachzudenken, welche E-Government-Grundkompetenzen wann innerhalb der Jura-Karrierewege²⁰ einzuplanen wären. Eben solche Fragestellungen sind auch für weitere universitär angesiedelte Studiengänge, die von Seiten der Verwaltung für den höheren Dienst gezielt rekrutiert werden, sinnvoll.

»Der größte Qualifikationsbedarf besteht bei den Nachwuchskräften des allgemeinen bzw. nichttechnischen Verwaltungsdienstes.«

auch bei weitem nicht in allen Bachelor-Angeboten, die für den gehobenen Verwaltungsdienst befähigen sollen, finden sich hierzu Inhalte in den Curricula.¹⁷ Insgesamt zeigt die herangezogene Studie, dass Angebote, die auf E-Government-Tätigkeiten mit Inhalten aus unterschiedlichen Feldern vorbereiten, Mangelware sind.¹⁸

Grundsätzlich lassen sich die Angebote, die E-Government-Komponenten aufweisen, strukturell in drei Kategorien gliedern:

1. Bachelor- oder Diplomstudiengänge mit interdisziplinären Modulbestandteilen an Fachhochschulen
2. Berufsbegleitende Masterstudiengänge, die Beschäftigte des gehobenen Dienstes mit einem Bachelorabschluss für den allgemeinen Verwaltungsdienst ansprechen und IT-Management-Inhalte behandeln
3. Bachelorstudiengänge mit sich anschließenden konsekutiven Masterangeboten

Angebote der Kategorie 1 sind anwendungsorientiert konzipiert und bereiten

durch entsprechende Rahmenbedingungen für bessere strukturelle Voraussetzungen hinsichtlich der Heranbildung eigenen Nachwuchses.

Kritischer Bedarfsumfang

Den größten Qualifikationsbedarf sehe ich wie auch die Fachgruppe Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik¹⁹ bei den Nachwuchskräften des allgemeinen bzw. nichttechnischen Verwaltungsdienstes. Diese Nachwuchskräfte müssen auf die kommenden Veränderungen ihrer Arbeitsfelder angemessen vorbereitet werden und sich an diesen

Kritischer Lehrkräftemangel

Informatikerinnen und Informatiker

Möchte man die informationstechnologischen Grundlagen an den Hochschulen durch Lehrkräfte vermitteln, die einen Master und eine Promotion in Informatik besitzen, so wären diese in der jetzigen Situation schwer in ausreichendem Umfang zu gewinnen.

Zum einen könnte eine „Nebenfachvermittlung“ in einem der oben genannten Studiengänge für etliche von ihnen als nicht allzu reizvoll angesehen werden. Zum anderen wirkt sich der Fachkräftemangel aus. Berufungen für Informatikprofessuren werden seit langem nicht

¹⁵ Betrachtungen zur Fortbildungslandschaft bleiben hier ausgespart, weil diese zumeist intern organisiert werden und dazu auch in der vorliegenden Studie des IfG.CC nur Teilausschnitte betrachtet werden konnten.

¹⁶ Vgl. IfG.CC, 2014, S. 5.

¹⁷ Vgl. IfG.CC, 2014, S. 4 sowie S. 43.

¹⁸ In der Studie (IfG.CC, 2014) wurden unter den 91 auf die öffentliche Verwaltung ausgerichteten Studienangeboten nur 8 identifiziert, die gezielt einen Fokus auf die Digitalisierung der Verwaltung richten. Darüber hinaus wurden 21 Studiengänge der Wirtschaftsinformatik aufge-

funden, an denen E-Government-Bezüge eine Rolle spielen, bei denen ein interdisziplinäres Zusammenfügen der Inhalte aber nicht automatisch gesichert ist. Zu Jura-Angeboten s. Fußnote 9.

¹⁹ Vgl. Lück-Schneider et al., 2015a, S. 2ff.

²⁰ Mit dem Begriff Karrierewege sollen konkretere Ausgestaltungsfragen möglicher Maßnahmen offen bleiben. Denkbar ist vieles; Ausdifferenzierungen des Studiums, Alternativen zum zweiten Staatsexamen, gesonderte Studiengänge, Maßnahmen nach Eintritt in ein Beschäftigungsverhältnis in der öffentlichen Verwaltung etc.

selten „fachfremd“ mangels besserer Passgenauigkeit mit Graduierten aus Ingenieurwissenschaften oder Mathematik besetzt. Studierende in Informatik werden bereits in den ersten Semestern von Unternehmen durch Werkverträge an sich gebunden. Selbst wenn noch ein Masterstudium aufgesattelt wird, so ist der enge Bezug zum Unternehmen erst einmal geschaffen; Karrierewege werden verglichen. Eine für eine Hochschullaufbahn erforderliche Promotion im Rahmen einer befristeten Forschungsstelle an einer Hochschule oder einem Forschungsinstitut erscheint oft nicht lukrativ. Für eine nebenberufliche Promotion sind nur schwer Betreuungen zu finden. Und wollte man

diengänge (s.o.). Darüber hinaus sind die meisten von ihnen historisch bedingt auf eine unmittelbar anschließende Arbeitsaufnahme bei einem öffentlichen Arbeitgeber ausgerichtet (ggf. auch einem Unternehmen mit Ausrichtung auf die öffentliche Verwaltung). Damit ist zwar eine weitere Hochschullaufbahn der Studierenden nicht ausgeschlossen, sie steht aber zumindest zunächst nicht im Fokus.

Für die meisten ist der Weg zu einer Promotion auch dadurch erschwert, dass zu diesen Angeboten gar keine konsekutiven Masterstudiengänge an derselben Hochschule existieren. D.h. Studierende, die ggf. geeignet wären, können sich

gebote sind teils bereits Masterangebote. Und an den anbietenden Universitäten gibt es auch Forschungscluster. Allerdings wird eine starke Abhängigkeit der angebotenen Inhalte mit den jeweilig Lehrenden gesehen, eine strukturelle Integration sei ausgeblieben.²² Um aus dieser Gruppe Personen für eine Professur an eine auf die öffentliche Verwaltung ausgerichtete Fachhochschule ansprechen zu können, werden oft mindestens fünf Jahre Berufstätigkeit erwartet, davon drei außerhalb der Hochschule; eine erlaubte ersatzweise Habilitation kann das Angebotsproblem auch nicht verbessern.

Kräfte aus der Praxis

Geeignete Lehrkräfte könnten natürlich auch aus der Praxis (Verwaltung wie Unternehmen) rekrutiert werden. Im Folgenden werden diese danach unterschieden, mit welchem Abschluss sie hier tätig sind.

- *Personen mit interdisziplinärem grundständigem Studium:* Zum einen gibt es inzwischen einige interdisziplinär ausgebildete Absolventinnen und Absolventen. Darunter könnten durchaus Personen sein, die gern auch als Lehrkraft tätig wären. Allerdings wird auch dieser Personenkreis nicht leicht zu gewinnen sein, denn die Misere ist ja gerade, dass die Praxis bereits einen Mangel an ausgebildetem Personal mit E-Kompetenzen aufweist. Unternehmen werden diese Angebote versuchen abzuwehren, indem sie attraktive alternative Angebote unterbreiten (z.B. Aufgabenfelder, Gehalt, Rahmenbedingungen). Und auch in der Verwaltung müsste man Bereitschaft dafür schaffen, Personen systematisch gehen zu lassen, um sie für die Ausbildung an Verwaltungsakademien, Hochschulen und Universitäten weiterzuentwickeln.
- *Personen mit allgemeiner/nichttechnischer Verwaltungsausbildung:* Weit verbreiteter sind noch Personen mit einem allgemein ausgerichteten Bachelorabschluss. Hier gibt es etliche, die gerne beruflich vorankommen möchten. Das zeigt die hohe Nachfrage nach berufsbegleitenden Masterabschlüssen in diesem Segment. Diese Studiengänge sichern allerdings keineswegs auch

»Promovierte Personen mit interdisziplinären Kenntnissen sind Mangelware.«

alternativ eher wenig verbreitete unbefristete Dozenturen ausschreiben, so haben diese natürlich nicht die gleiche Attraktivität wie eine Professur.

Diejenigen, die man auf diesem Wege gewinnt, könnten fehlendes interdisziplinäres Wissen durch anfängliche Vermittlungsteams aus unterschiedlichen Fachgebieten erwerben. Die hierfür erforderliche Bereitschaft von Kolleginnen und Kollegen wird nicht einfach zu lösen sein. Zudem ist diese Form personalintensiv.

Verwaltungsinformatikerinnen und -informatiker

Während sich Unternehmen wie Hochschulen gleichermaßen um Informatikerinnen und Informatiker bemühen und dadurch eher eine Konkurrenz im Hinblick auf Bezahlung und Arbeitsbedingungen besteht, sind die Probleme interdisziplinärer Kompetenz zusätzlich struktureller Natur.

Promovierte Personen mit interdisziplinären Kenntnissen sind Mangelware. So gibt es einerseits nur wenige interdisziplinär konzipierte grundständige Stu-

an den ausbildenden Fachhochschulen in Verwaltungsinformatik nicht weiter qualifizieren. Sie müssen sich Masterstudiengänge an anderen Hochschulen – bei erwünschter Hochschulkarriere am besten an Universitäten – suchen, bevor eine mögliche Promotion in greifbare Nähe rückt. An der Hochschule, an der der Bachelorabschluss erfolgt ist, wird diese – schon allein aufgrund der dort schlechten Rahmenbedingungen für Promotionen – eher nicht stattfinden. So gibt es hier kaum Möglichkeiten für eine durchgängige Entwicklung leistungsstarker Studierender über studentische und wissenschaftliche Stellen aufgrund deren Abgangs zu anderen Masterangeboten. Zudem herrschen eine deutlich höhere Lehrbelastung und dadurch schlechtere Forschungs- und Betreuungsbedingungen, ein Mittelbau fehlt. Zudem geht diese Situation mit einem an Fachhochschulen begrenzten Promotionsrecht einher.

Anders ist dies bei den allerdings nur vereinzelt vorkommenden Studiengängen an wirtschaftswissenschaftlichen Lehrstühlen von Universitäten mit einem E-Government-Schwerpunkt.²¹ Diese An-

²¹ vgl. IfG.CC, S. 5.

²² vgl. IfG.CC, S. 55.

eine Verwendung auf einer Stelle im höheren Dienst. Sie ermöglichen lediglich bei Freiwerden einer solchen Stelle eine Bewerbung auf die entsprechende Ausschreibung. Spannend wäre es daher, gezielt Beschäftigte, die über einige Jahre hinweg interdisziplinäre Praxiserfahrung gewonnen haben, in einem Masterprogramm mit den ihnen fehlenden Blickwinkeln auf eine Lehrtätigkeit in diesem Segment aufzubauen. Ergänzende Programme zur Förderung nebenberuflicher Promotionen, z.B. während stundenreduzierter Dozenturen könnten entwickelt werden.²³

- *Personen mit einem Master in Informatik:* Für Personen mit einem Masterabschluss in einem Informatiksegment, die über einige Jahre hinweg interdisziplinäre Praxiserfahrung gewonnen haben, könnten ebenfalls nebenberufliche Promotionswege entwickelt werden, um ihnen Bewerbungen auf Berufungsverfahren an Hochschulen zu ermöglichen. Das erscheint deshalb wichtig, weil für diese Personen, die bereits fest im Berufsleben stehen, befristete wissenschaftliche Promotionsstellen an den Hochschulen einen zu geringen Anreiz bieten.

Auch Personen, die gerade erst ihren Abschluss erworben haben, könnten für die öffentliche Verwaltung gewonnen werden, indem man wissenschaftlich ausgerichtete Stellen innerhalb der öffentlichen Verwaltung, am besten noch mit Promotionsmöglichkeit einrichten würde, ggf. auch mit einem bestimmten Stundenanteil in einer Verwaltungsfachhochschule. Informatikerinnen und Informatiker könnten so ein ihnen unbekanntes Feld für sich entdecken und sich sowohl für eine spätere Tätigkeit im öffentlichen Dienst als auch für eine spätere Professur an einer Fachhochschule mit Ausrichtung auf die öffentliche Verwaltung (die erforderliche Praxis würde ja erworben) profilieren.

Handlungsbedarfe

Die entstandene Anforderungsvielfalt in den Verwaltungen sollte sich auch darin niederschlagen, dass insgesamt einer größeren Vielzahl an Abschlüssen attraktive Übergänge in den öffentlichen Dienst und hier auch auf Positionen der Aus-, Fort-

und Weiterbildung ermöglicht werden. Für interdisziplinäre und komplexe E-Government-Anforderungsfelder müssen zudem besondere Anreize gesetzt werden.

Der Ansatz, sich dem Thema deutschlandweit zu widmen, sollte fortgesetzt werden. Fehlende gleichartige und damit bekannte Strukturen sind ein Hemmnis bei der Werbung für die betreffenden Angebote.

Inhaltliche Forderungen

Studiengänge, die auf die öffentliche Verwaltung vorbereiten, sollten dazu ver-

»Benötigt werden Menschen, die den neuen digitalen Herausforderungen positiv gegenüber stehen und sie gestalten möchten.«

pflichtet werden, sich mit Inhalten zu Prozess- und Projektmanagement sowie E-Government zu befassen. Zumindest sollten solche Inhalte für einen Teil der Studierenden angeboten werden (als Wahlschwerpunkt).

Der Mangelsituation an Lehrkräften sollte man durch Unterstützung der Erstellung von bundesweit einsetzbaren Lehrmaterialien (MOCC – Massive Open Online Courses) begegnen, indem man hierzu bundesweite Ausschreibungen für Hochschulen vornimmt. Anwendungsfelder liegen in allen Bereichen der Aus- und Weiterbildung für die öffentliche Verwaltung.

Zumindest solche Angebote sollten (auch) in Englisch angeboten werden, um international Studierende anzusprechen und für eine Arbeit in der deutschen Verwaltung zu gewinnen.

Strukturelle Forderungen

Die Ausführungen zur Ausgangssituation und zum gegenwärtigen Stand der

Aus- und Weiterbildungslandschaft bieten einige Hebel für Verbesserungen.²⁴ So sollten Verwaltungsinformatikstudiengänge flächendeckend verbreitet werden und Karrierewege für die Leistungsstärksten geplant werden (Bündelungsangebote für einen Master, mögliche Promotionswege). Die Sichtbarkeit dieser Angebote muss in Verbindung mit attraktiven beruflichen Möglichkeiten erhöht werden, damit diese Angebote eine Chance haben.

Darüber hinaus sollten neue eigenständige oder ergänzende Angebote für diverse bereits gegenwärtig in die öffentliche Verwaltung einmündende, zu wenig

interdisziplinär ausgebildete Zielgruppen entwickelt werden (für Juristen, Betriebswirte,...). Zusätzlich sollte geprüft werden, wie dies dann auch zu Promotionen führen könnte, die wiederum die Betroffenen für Professuren befähigen würden.

Um Promotionen strukturell zu unterstützen, müssen Forschungscluster an den oder an ausgewählten Hochschulen entstehen oder stärker dort angesiedelt werden, so dass eine Zusammenarbeit entstehen kann.

Nebenberufliche Promotionen im Bereich E-Government sollten unter geeigneten Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung genauso gefördert werden wie an den dafür denkbaren Universitäten und Fachhochschulen; eine solche Betreuung muss für die betreffenden Professorinnen

²³ Der gegenwärtig in Meißen beschrittene Weg scheint strukturell und gesellschaftlich in die richtige Richtung zu weisen.

²⁴ Darüber hinaus findet man Anregungen zu strukturellen Maßnahmen im E-Government-Forschungsplan (Lucke et al. 2005, S. 43ff.).

und Professoren mindestens gleichartig interessant sein, wie die Betreuung wissenschaftlichen Personals beim Promovieren und sei es, dass hierfür spezielles Deputat zur Verfügung gestellt wird, das nicht zugleich an anderer Stelle gestrichen wird.

Eine Förderung von geeigneten Personen aus der Praxis könnte durch einen Praxis-Transfer in die Hochschulen erfolgen. So sind Abordnungen an Hochschulen zur Promotion bei reduzierter Lehrverpflichtung und zum Verbleib (Professuren) denkbar.

Ebenso sind gezielte Maßnahmen zur Schulung von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren zu entwickeln.

Für Beschäftigte, die sich in im Bereich der Aus-, Fort- oder Weiterbildung engagieren, muss sich das positiv auswirken. Ggf. sind Zusatzanreize zu setzen.

Weltweiter, insbesondere europäischer Austausch sollte ermöglicht werden. Bei der Rekrutierung von Personal sollte durchaus auch international gesucht werden, vorzugsweise in den EU-Staaten, um auch so den Europagedanken, die „EU-überstaatliche Zusammenarbeit“ und den EU-Binnenmarkt zu fördern.

Auf lange Sicht geplant, müsste vom Kindergarten an noch viel mehr Augenmerk auf freudvolles Lernen, insbesondere auch in den MINT²⁵-Mangeldisziplinen gelegt werden.²⁶ Benötigt werden Menschen, die den neuen digitalen Herausforderungen positiv gegenüber stehen und sie gestalten möchten.

Literatur

Becker, J. et al. (2016): E-Government-Kompetenz. Studie im Auftrag des IT-Planungsrats. Berlin, München, Münster, Siegen. Zugriff am 12.12.2016 unter: http://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/21_Sitzung/30_Anlage1_E_Government_Kompetenz.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2016): Drucksache 18/9788. 18. Wahlperiode. 27.09.2016. Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Innovativer Staat – Potenziale einer digitalen Verwaltung nutzen und elektronische Verwaltungsdienstleistungen ausbauen. Köln.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2017): Plenarprotokoll 18/225 vom 23.03.2017. Köln.

Fromm, J./Welzel, Ch./Nentwig, L./Weber, M. (2015): E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg. ÖFIT-Whitepaper auf der Grundlage des Gutachtens »Bürokratieabbau durch Digitalisierung: Kosten und Nutzen von E-Government für Bürger und Verwaltung« im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrat. Berlin.

IfG.CC – The Institute for eGovernment (Hrsg.) (2014): Wissenschaftliche Studie „Aktuelle Ausprägung sowie Gestaltungsmöglichkeiten der E-Government-Aus- und Fortbildung von Fach- und Führungskräften der Verwaltung“. Zugriff am 31.08.2015 unter http://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/15_Sitzung/32_studie_e-gov_lang.html

Lucke, J./Riedl, R./Schuppan, T./Wimmer, M./Wind, M. (2005). E-Government-Forschungsplan. Handlungsfelder für eine neue Strategie in Deutschland. Zugriff am 26.06.2017 unter: <https://fb-rvi.gi.de/fileadmin/gliederungen/fg-vi/GI-Forschungsplan.pdf>

Lück-Schneider, D. (2014): Veränderte informationstechnologische Anforderungen im öffentlichen Sektor und daraus zu ziehende Konsequenzen für Ausbildungsinhalte. In: Lück-Schneider, D./Kraatz, E. (Hrsg.): Kompetenzen für ein zeitgemäßes Public Management. Herausforderungen für Forschung und Lehre aus interdisziplinärer Sicht. Zum 25. Jubiläum der Glienicker Gespräche (HWR Berlin Forschung 56/57, Berlin, S. 41-53.

Lück-Schneider, D./Kaiser, S./Rätz, D. (2015a): Stellungnahme zur Ausbildung für den allgemeinen Verwaltungsdienst an Hochschulen. Ergebnisse eines Arbeitstreffens vom 14.1.2015. Fachgruppe Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik. Zugriff am 12.12.2016 unter: https://fb-rvi.gi.de/fileadmin/gliederungen/fg-vi/GI_FGVI_Papier_HS-Ausb_151210mLogo.pdf

Lück-Schneider, D./Kaiser, S./Rätz, D. (2015b): Stellungnahme zur am 23.10.2014 vom IfG.CC herausgegebenen Wissenschaftlichen Studie „Aktuelle Ausprägung sowie Gestaltungsmöglichkeiten der E-Government-Aus- und Fortbildung von Fach- und Führungskräften der Verwaltung“. Fachgruppe Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik. Zugriff am 24.04. unter: https://fb-rvi.gi.de/fileadmin/gliederungen/fg-vi/GI_FGVI_Kom_WisStudieAusb_151210mLogo.pdf

Lück-Schneider, D./Schneider, W. (2011): Die neue E-Government-Strategie des Bundes, der Länder und Kommunen in Deutschland und ihre Auswirkungen auf Prozessmanagement im Verwaltungsumfeld, in: Schweighofer, E./Kummer, F. (Hrsg.): Europäische Projektkultur als Beitrag zur Rationalisierung des Rechts. Tagungsband des 14. Internationalen Rechtsinformatik Symposions IRIS 2011, Wien, S. 381-382.

[Mem]Fachausschuss Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik e.V. & Fachbereich 1 der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE (Hrsg.) (Sept. 2000): Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung. Memorandum. Stuttgart. Zugriff am 22.03.2017 unter: https://fb-rvi.gi.de/fileadmin/redaktion/Download/presse_memorandum.pdf

Wintermann, O. (2016): Generation digital. Der Arbeitsmarkt der Zukunft erfordert andere Kompetenzschwerpunkte, in: vitako aktuell, Zeitschrift der Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e.V., 3, S. 26-27.

25 MINT = Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik

26 Vgl. Wintermann, 2016, S. 27