

# Verhindert Digitalisierung Digitalisierung?

## ...oder wie föderale IT-Kooperation dennoch gelingt

Petra Wolf

Digitalisierung bedeutet Vernetzung. Damit Digitalisierung gelingen kann, müssen daher die Akteure von Digitalisierungsvorhaben bereit sein, sich auf dieses Grundprinzip einzulassen, das bedeutet Kooperation und Abstimmung über technische und fachliche Standards als Basis jeglicher IT-Anwendungs- und Infrastrukturentwicklung. Ressort- und ebenenübergreifende Kooperation und Abstimmung gehören bislang jedoch zu den Schwächen, die der deutschen Verwaltung regelmäßig attestiert werden. Dies zeigt sich unter anderem an zwei Facetten föderaler Digitalisierungsvorhaben deutlich: der Finanzierung und dem Management solcher Projekte. In dem Beitrag werden die Hemmnisse im Bereich Finanzierung und Management föderaler Digitalisierungsvorhaben analysiert und Lösungsansätze diskutiert.

### Ausgangssituation

In der Natur der Digitalisierung liegt die Vernetzung von Dingen, Geräten und Akteuren über durchgängige Datenverbindungen, die keine fachlichen, rechtlichen oder institutionellen Grenzen kennen. IT-Vorhaben gegliedert bzw. isoliert entlang fachlicher und institutioneller Grenzen stehen damit der Entfaltung der Digitalisierungspotenziale entgegen.

Dabei ist Digitalisierung ein Phänomen, das Wirtschaft, Gesellschaft und Verwaltung gleichermaßen erfasst. Zu den

zentralen Innovationstreibern für Unternehmen – auch im Bereich der Digitalisierung – gehört der Wettbewerbsdruck, der sich äußert in der Verdrängung bisheriger Produkte durch alternative Produkte oder Services bis hin zu disruptiven Innovationen mit neuen Plattformen und komplett neuen Ökosystemen. Anwender nutzen digitale Services und Endgeräte sowohl im privaten als auch im beruflichen Umfeld. Der Umgang mit Endgeräten und Services, die sog. Digitalkompetenz, ist inzwischen eine Basiskompetenz und Schlüssel für die Teilhabe an gesellschaftlichem und politischem Leben ebenso wie für beruflichen Erfolg. Diese durchgreifende Wirkung der Digitalisierung wird gefördert sowohl durch bewusste Standardisierung und Kooperation von Partnern in Wertschöpfungsverbänden als auch durch die Marktmacht von Internetkonzernen und Plattformanbietern, die de facto Standards im Markt etablieren.

Der Staat tritt zum einen als Regulierer auf, zum anderen auch als Anwender bzw.

Anbieter digitaler Dienste. Allerdings wird ihm häufig eine unzureichende, verspätet erworbene Kompetenz in der Beurteilung neuer Technologien zugeschrieben<sup>1</sup>. Dieser Eindruck wird sicher nicht zuletzt dadurch geprägt, dass die Services der öffentlichen Verwaltung in Deutschland nach wie vor nur zum Teil vollständig digitalisiert angeboten werden. Die verfügbaren Dienste gelten als umständlich und oftmals nicht zeitgemäß gestaltet hinsichtlich Ästhetik und Ergonomie.

Der jährlich durchgeführte EU-Benchmarking-Report<sup>2</sup> sowie andere Studien<sup>3</sup> zeigen, dass die unzureichende Koordination zwischen den Akteuren der öffentlichen Verwaltung ein wichtiges Hemmnis für die Verbesserung von Qualität und Effizienz der digitalen Angebote darstellt. Die föderale Gliederung in Verwaltungsebenen und Ressort verhindert bislang übergreifende Kooperation und Koordination, so dass durchgängige Digitalisierung und interoperable Lösungen die Ausnahme bleiben.

Dass diese Hemmnisse für durchgängige Digitalisierung dringend überwunden werden müssen, zeigt die Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen im Fall des Asylmanagements überdeutlich: In immer mehr Fällen ist mehr als nur eine Fachlichkeit betroffen und einzubeziehen, um durchgängige Di-



**Dr. Petra Wolf**

Digital Account Manager verantwortlich für die eGovernment-Beratung bei Caggemini, Business Technology.

1 Münchner Kreis 2015, S. 20ff.

2 Bspw. European Commission 2015.

3 Fromm et al. 2015.

gitalisierung von End-to-End-Prozessen zu ermöglichen. Für die Umsetzung sind neben Behörden auf Bundesebene auch solche auf Landes- und kommunaler Ebene zu beteiligen in ihren Rollen als Anwender sowie als Entwickler und Betreiber weiterer Anwendungen und Infrastrukturbausteine. Daraus ergeben sich in einer föderalen Umgebung zahlreiche Herausforderungen. Zu ihnen gehören Entwicklung und Management von Prozessarchitekturen und Anwendungslandschaften über Ressorts und Verwaltungsebenen hinweg, die gemeinsame Finanzierung von IT-Vorhaben in Entwicklung und Betrieb und nicht zuletzt das Management solcher föderaler IT-Vorhaben. Im Beitrag werden zwei dieser Herausforderungen herausgegriffen und näher erläutert sowie Lösungsansätze diskutiert: Zum einen die

Handlungsstränge auf politischer, organisatorischer, rechtlicher, technischer Ebene koordiniert und zwischen unterschiedlichen Geschwindigkeiten der beteiligten Akteure vermittelt werden.

### **Finanzierung föderaler Digitalisierungsvorhaben**

Sowohl die Entwicklung als auch der Betrieb von Anwendungen und IT-Infrastrukturen stehen vor beträchtlichen Herausforderungen, wenn dies im föderalen Verbund von Bund und Ländern geschehen soll. Die Haushaltsansätze von Bund und Ländern sehen bislang keine gesonderten Mittel für die ebenenübergreifende Zusammenarbeit im föderalen Verbund vor. Der IT-Planungsrat als Koordinierungsgremium für derartige Kooperati-

wie der eID-Infrastruktur, der Geodateninfrastruktur oder dem Behördenetz etc. Immer häufiger beobachten wir wie im Fall von KONSENS oder eGrundbuch jedoch auch die gemeinsame Entwicklung von Anwendungen und Fachverfahren als Gegenstand übergreifender Projekte.

### **Projekte mit Infrastrukturwirkung**

Vorhaben wie die Entwicklung und Einführung föderal interoperabler Servicekonten, die Verknüpfung von Serviceportalen im Portalverbund oder auch die Modernisierung der deutschen Registerlandschaft haben eine hohe Wirkung auf die Infrastruktur. Sie führen nur zum gewünschten Effekt, wenn möglichst alle Akteure des betreffenden Infrastrukturbereichs abgestimmt agieren.

Eine inhaltliche und vor allem zeitliche Abstimmung und Koordination von IT-Vorhaben wird häufig dadurch erschwert, dass es in Bund und Ländern unterschiedliche Ausgangsvoraussetzungen für die Etablierung neuer Komponenten oder Ablösung bestehender Verfahren gibt. Bestandsinvestitionen oder unterschiedliche aktuelle Prioritäten bei der IT-Budgetplanung stehen einer übergreifenden Zusammenarbeit entgegen.

### **Fachanwendungen für digitale Transaktionen**

Bislang werden Vorhaben zur Umsetzung vollständig digitaler Transaktionen für Bürger und Unternehmen – mit wenigen Ausnahmen – durch einzelne Akteure auf kommunaler Länder- oder Bundesebene durchgeführt. In der Folge steht heute nur ein kleiner Teil der Verwaltungsleistungen als durchgängig digitales Angebot zur Verfügung. Bleibt man bei diesem „Jeder-für-sich-Prinzip“ wird es einige Zeit dauern, bis ein signifikanter Teil des Leistungskatalogs digital verfügbar ist.

Im Rahmen ebenenübergreifender Vorhaben könnten digitale Transaktionen allerdings auch nach dem „Einer-für-alle-Prinzip“ realisiert werden, so dass einmal entwickelte Lösungen durch andere nachgenutzt werden können. Es gibt Modelle für die gemeinschaftliche Finanzierung von Lösungen, schwieriger ist es jedoch, wenn Dritte auf einer individuell entwi-

## **»Die Haushaltsansätze von Bund und Ländern sehen bislang keine gesonderten Mittel für die ebenenübergreifende Zusammenarbeit im föderalen Verbund vor. Der IT-Planungsrat als Koordinierungsgremium verfügt selbst nur über ein überschaubares Budget.«**

Finanzierung föderaler Digitalisierungsvorhaben und zum anderen das Management föderaler Digitalisierungsvorhaben.

Bestehende Finanzierungsstrukturen fördern Binnenoptimierung auf kommunaler- und Landes- und Bundesebene ebenso wie ressortspezifische statt übergreifende Kooperation bei IT-Investitionen oder Betrieb von gemeinsamen IT-Anwendungen und -Infrastrukturen. Digitalisierung hingegen bedingt fach- und ebenenübergreifende Abstimmung.

Nicht nur die Finanzierung föderaler Mehrebenenprojekte steht vor spezifischen Herausforderungen, auch das Management solcher föderalen Vorhaben ist durch besondere Komplexität geprägt: Stakeholder auf verschiedenen Ebenen müssen über die Laufzeit solcher Projekte angemessen adressiert, unterschiedliche

onsvorhaben verfügt selbst nur über ein überschaubares Budget. Mittel für größere Entwicklungsvorhaben müssen von Bund und Ländern bereitgestellt werden. Das bedeutet in der Regel, dass diese Budgets aus den jeweiligen Bundes- bzw. Länderhaushalten entnommen werden müssen – dort waren sie jedoch meist für andere Zwecke eingeplant. Daraus ergibt sich ein natürlicher Konflikt zwischen dem Anliegen der übergreifenden Kooperation und der Deckung individueller IT-Bedarfe. Eine Lösung für dieses Dilemma kann darin liegen, dedizierte Mittel zusätzlich zu den individuellen IT-Budgets für die ebenenübergreifende Zusammenarbeit bereit zu stellen und ein gemeinsames Budget zu etablieren.

Der Schwerpunkt bei ebenenübergreifenden IT-Vorhaben liegt bislang auf dem Aufbau von gemeinsamen Infrastrukturen

ckelten Lösung aufsetzen wollen. Bisherige Finanzierungsmodelle sind hier nicht attraktiv.

### Bisherige Finanzierungsansätze

Die Finanzierung von föderalen Digitalisierungsvorhaben beruht bislang meist auf einem von drei alternativen Szenarios:

- Bund und Länder bringen die gemeinsame Finanzierung von IT-Investitionen gemeinsam nach einem Umlageverfahren auf. Der Königsteiner Schlüssel wird i.d.R. dazu genutzt, um die Anteile der Beteiligung der einzelnen Länder an der Finanzierung zu bemessen. Diese Form der Finanzierung erfordert Konsens zwischen allen Beteiligten über das IT-Vorhaben.
- Die Finanzierung nach dem „Einer-für-alle-Prinzip“ erfordert keinen allumfassenden Konsens, allerdings die Be-

schwert. Einen Konsens über alle Länder und ggf. den Bund als Voraussetzung für eine gemeinschaftliche Finanzierung zu erzielen, stellt eine hohe Hürde dar, da individuelle zeitliche, fachliche und technische Planungen mit allen Akteuren dazu abgestimmt werden müssen. Realistischer ist häufig eine Koalition der Willigen verbunden mit der Hoffnung, dass weitere Beteiligte zu späteren Zeitpunkten dazu stoßen.

Das Einer-für-alle-Prinzip widerspricht gängigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, da Kosten und Nutzen an unterschiedlichen Stellen anfallen. Dies kann durch Instrumente wie die IT-WiBE nur eingeschränkt bzw. nicht abgebildet werden.

Allen Ansätzen gemein ist der Nachteil, dass die im Haushaltsverfahren geplanten

brächte so keinen der Beteiligten in Argumentationszwang gegenüber Kollegen auf Landesebene, da die eigenen IT-Mittel dadurch nicht geschmälert werden.

Die gemeinsame ebenenübergreifende Entwicklung und der Betrieb von IT-Lösungen durch Bund, Länder und Kommunen kann dazu genutzt werden, ein System interoperabler Komponenten zu schaffen. Entwicklungs-, Anschaffungs- und Betriebskosten können auf diese Weise mittelfristig gesenkt werden. Damit verbunden ist das Ziel, Prozesse zu verschlanken, durchgängige Digitalisierung zu fördern und Benutzerfreundlichkeit zu verbessern.

Um eine solche gemeinsame föderale Infrastruktur zu schaffen, ist es jedoch erforderlich, sich auf gemeinsame Standards und Prinzipien zu verständigen. In seinem 2016 veröffentlichten Gutachten „E-Government in Deutschland: Wie der Aufstieg gelingen kann“<sup>4</sup> schlägt der Nationale Normenkontrollrat einen neuen IT-Staatsvertrag zwischen den Ländern und dem Bund als Beispiel vor. Dies würde die Verbindlichkeit zur gemeinsamen Umsetzung bei den Akteuren stärken.

Insbesondere Projekte mit Infrastrukturwirkung profitieren von einem solchen gemeinsamen Digitalisierungsbudget, da sie zügiger und flächendeckender realisiert werden können als wenn sie von der Zustimmung und finanziellen Beteiligung aller Akteure abhängen. Wichtig ist parallel eine inhaltliche Abstimmung zwischen Bund und Ländern im Sinne eines übergreifenden Architekturmanagements, so dass gemeinsame Infrastrukturbauwerke und individuelle Entwicklungsvorhaben aufeinander zu gesteuert werden können.

Fachanwendungen für digitale Transaktionen können sowohl basierend auf einem gemeinsamen Digitalisierungsbudget als auch weiterhin nach dem „einer-oder-wenige-für-alle-Prinzip“ entwickelt werden. Die Unterstützung durch ein gemeinsames Budget kann dazu beitragen, dass weniger Parallelentwicklung inhaltlich gleicher Verfahren, sondern Ergänzung des digitalen Leistungsangebots der

## **»Insbesondere Projekte mit Infrastrukturwirkung profitieren von einem gemeinsamen Digitalisierungsbudget, da sie zügiger und flächendeckender realisiert werden können als wenn sie von der Zustimmung und finanziellen Beteiligung aller Akteure abhängen.«**

reitschaft eines Landes im Sinne der Solidargemeinschaft in Vorleistung zu gehen und ein Entwicklungsvorhaben maßgeblich alleine zu finanzieren. Nachnutzer können an Betrieb und Weiterentwicklung beteiligt werden, hierfür sind allerdings rechtliche Grundlagen als Standardmodelle zu schaffen, um Aufwände zu reduzieren und Sicherheit für alle Beteiligten zu gewährleisten.

- Das „Einer-für-Alle-Prinzip“ kann auch durch den Bund zur Anwendung kommen, wenn eine für alle zu nutzende Infrastruktur oder Plattform durch den Bund finanziert wird und durch die Länder genutzt werden kann.

Alle genannten Finanzierungsansätze werden durch verschiedene Hürden er-

IT-Budgets in der Regel für die Deckung individueller Bedarfe gedacht sind. Die Finanzierung übergreifender Projekte erfolgt zulasten dieser Planung.

### Digitalisierungsbudget

Erfolgreiche Digitalisierung erfordert die Beteiligung aller Akteure. Häufig ist eine Voraussetzung für die Bereitschaft aller Länder, sich an einem gemeinsamen Digitalisierungsvorhaben zu beteiligen, die Bereitstellung der Hauptfinanzierung durch den Bund. Die Finanzierung ebenenübergreifender Digitalisierungsvorhaben im Sinne eines gesonderten Digitalisierungsbudgets ist damit ein elementarer Lösungsbaustein für deren Erfolg. Ein solches Digitalisierungsbudget stünde außerhalb der individuell geplanten Etats und

4 Nationaler Normenkontrollrat 2016.

Komplexitätstreiber	Projekt	Akteure
<b>Umfang</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dauer</li> <li>▪ Finanzielles Volumen</li> <li>▪ Anzahl der unterschiedlichen Themenstränge</li> </ul>	Anzahl der Akteure und Stakeholder im Projekt und im Umfeld des Projektes
<b>Heterogenität</b>	Vielfalt der Themen und Fragestellungen (technisch, organisatorisch, ökonomisch, rechtlich, politisch)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Unterschiedliche Ebenen</li> <li>▪ Unterschiedliche Ressorts</li> <li>▪ Private und öffentliche Akteure</li> <li>▪ Unterschiedliche organisatorische Reife (hinsichtlich Projektmanagement, Technikmanagement)</li> </ul>
<b>Bedeutung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Öffentliche Wahrnehmung der Themen</li> <li>▪ Dringlichkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politischer Druck/ Brisanz</li> <li>• Wahltermine</li> </ul>

Tab. 1: Komplexitätstreiber für föderale Digitalisierungsvorhaben

Verwaltung für Bürger und Unternehmen erfolgt.

### Management föderaler Digitalisierungsvorhaben

Nicht nur die Finanzierung auch die Durchführung von Digitalisierungsvorhaben im föderalen Kontext steht vor besonderen Herausforderungen. Die Ursachen dieser Herausforderungen sind sowohl in der Komplexität und Bedeutung des gemeinsamen Vorhabens als auch in der Komplexität des beteiligten Akteursgeflechts zu suchen (vgl. Tab. 1).

Ein zentrale Herausforderung entsteht durch die häufig komplexe Auftraggeber-situation: Projekte des IT-Planungsrats werden bspw. häufig in einer Co-Federführung bestehend aus dem Bund und mindestens einem Bundesland geführt. Weitere Länder nehmen an der Ausrichtung des Projekts als Mitglieder eines Lenkungsausschusses oder ähnlichen projektbegleitenden Gremien Anteil.

Zudem sind viele föderale Digitalisierungsvorhaben wie bspw. der Portalverbund darauf ausgerichtet, dass begleitend zu einem zentralen Entwicklungsprojekt dezentral – in den Ländern – weitere Maßnahmen ergriffen oder Weichen gestellt werden. Das bedeutet, dass nicht nur unmittelbare Stakeholder innerhalb des Entwicklungsprojekts zu koordinieren sind, sondern auch Kommunikations- und Aushandlungsprozesse mit weiteren Sta-

keholdern im mittelbaren Projektumfeld erforderlich werden.

Häufig werden derartige Projekte durch aktuelle politische Diskussionen beeinflusst. Diese müssen daher intensiv beobachtet, auf ihre Wirkung auf das Projektgeschehen analysiert und ggf. geeignete Reaktionsmaßnahmen ergriffen werden.

Ähnliches gilt für die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit, die sich auf viele föderale Digitalisierungsvorhaben richtet und eng mit der politischen Diskussion verwoben ist. Auch hier ist eine intensive Beobachtung der öffentlichen Wahrnehmung erforderlich sowie geeignete Maßnahmen, wenn diese in Schieflage gerät oder das Projektergebnis negativ zu beeinflussen droht.

Föderale Digitalisierungsvorhaben sind meist durch eine hohe fachliche Komplexität geprägt. Das bedeutet, dass zum einen zahlreiche parallele Themenstränge zu bearbeiten und zu koordinieren sind. Zum anderen ergibt sich dadurch eine hohe Zahl unterschiedlicher Ressortfachlichkeiten und behördlicher Beteiligter, die am Entwicklungsprojekt teilnehmen.

Nicht nur die Anzahl und unterschiedliche fachliche Ausrichtung der Akteure trägt zur Komplexität des Projektmanagements bei, sondern auch die unterschiedliche Reife im IT-Projektmanagement sowie teils konfligierende Zielsetzungen

und Nutzenerwartungen der beteiligten Akteure.

Der Bereich Asylmanagement zeigt viele dieser Herausforderungen deutlich: Neben dem Fachbereich Asyl sind an dem Thema die Bereiche Ausländerwesen, Sicherheit, Gesundheit, Sozialwesen, Arbeit, Bildung und weitere beteiligt. Sie alle haben Anforderungen an die Konzeption und Umsetzung durchgängiger digitaler Lösungen und müssen dementsprechend zu verschiedenen Fragestellungen der Gestaltung und Umsetzung beteiligt und koordiniert werden. Die Komplexität des Akteursgeflechts wird dadurch weiter erhöht, dass die verschiedenen Akteure sowohl auf Bundes- als auch auf Länder- und kommunaler Ebene angesiedelt sind. Zudem ist das Themenfeld Asylmanagement durch eine hohe politische Dynamik geprägt. Die politische Diskussion dazu ebenso wie die Wahrnehmung in der Öffentlichkeit lassen sich kaum von dem IT-Vorhaben trennen und nehmen daher direkten Einfluss auf Anforderungen an die Projektausrichtung.

### Ansätze für das Management föderaler IT-Vorhaben

Lösungsansätze für das Management föderaler Digitalisierungsvorhaben sind auf unterschiedlichen Ebenen zu suchen: Kommunikations- und Stakeholdermanagement, Festlegung einer klaren und wirkungsvollen Governance, aber auch Instrumente und Strukturen im Bereich Organisation. Je nachdem, welche Gruppe von Komplexitätstreibern vorherrschend ist, sind insbesondere Maßnahmen aus einem dieser Bereiche relevant oder deren Kombination (siehe Abb. 1).

#### Kommunikation

Maßnahmen aus dem Bereich des Kommunikations- und Stakeholdermanagement adressieren in erster Linie Herausforderungen, die sich aus einer vielfältigen und komplizierten Landschaft von Stakeholdern ergeben. Die Herausforderung besteht hier zumeist darin, unterschiedliche Zielsetzungen der Stakeholder sowie deren Nutzenerwartungen zu identifizieren und zu beurteilen, inwieweit diese Interessen durch das Projekt bedient werden können bzw. den Projekterfolg unmittelbar und mittelbar beeinflussen.

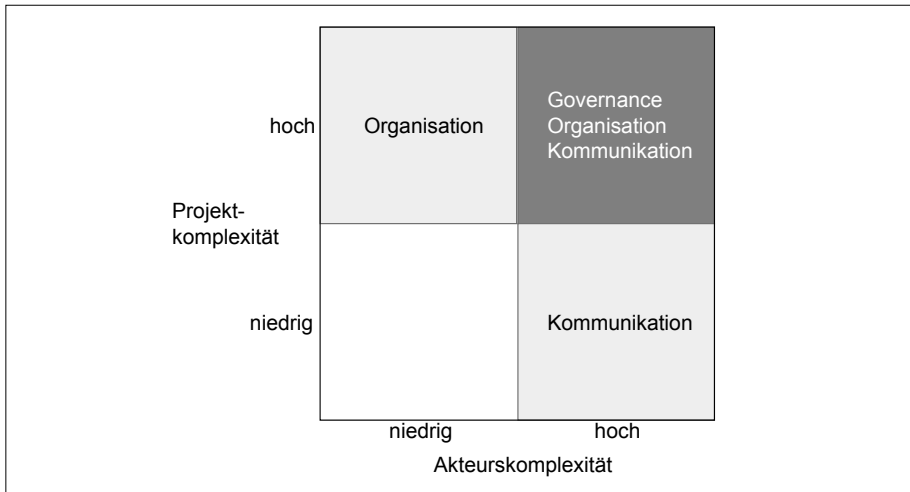


Abb. 1: Maßnahmen zum Management föderaler Digitalisierungsvorhaben

Stakeholdermanagement, aber auch der Ansatz des Benefits Management<sup>5</sup> stellen Modelle und Instrumente bereit, die genutzt werden können, um Konflikte zwischen verschiedenen Akteuren zu moderieren und einen Ausgleich zwischen unterschiedlichen Nutzererwartungen und den Umsetzungsmöglichkeiten eines endlichen Digitalisierungsvorhabens herzustellen.

Neben dem unmittelbaren Stakeholderumfeld nimmt auch die politische und gesellschaftliche Öffentlichkeit häufig regen Anteil an föderalen Digitalisierungsprojekten bzw. dem thematischen Umfeld, in das diese eingebettet sind. Auch hier ist die Asyl-IT ein anschauliches Beispiel: Sowohl einzelne Behörden wie das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als auch verschiedene Themenstellungen wie die sichere Identifikation von Asylsuchenden zur Verhinderung von Missbrauch der Unterstützungsleistungen erregen hohes Interesse in Presse und Öffentlichkeit. Eine transparente Darstellung von Projektzielen, Sachverhalten und (Zwischen-)Ergebnissen für Politik und Öffentlichkeit sind daher von besonderer Wichtigkeit. Kurzfristige Änderungen von Anforderungen an Digitalisierungsprojekte oder eine Verschiebung von Prioritäten bei der Umsetzung sind allerdings ebenso häufig die Folgen, mit denen das Management von Digitalisierungsprojekten umgehen muss. Dementsprechend ist auch eine intensive Beobachtung und Analyse der Wahrnehmung solcher Projekte und die gezielte Steuerung der Kommunikation eine wichtige Aufgabe des Projektmanagements.

**Organisation**

Methoden zum Management von Großprojekten wie bspw. die S-O-S-Methode<sup>6</sup> versammeln eine Vielzahl unterschiedlicher Herangehensweisen und Instrumente, um mit großen und komplexen Projektsituationen umzugehen.

Eine Besonderheit von föderalen Digitalisierungsvorhaben im Unterschied zu vielen anderen Großprojekten liegt in dem Umstand, dass häufig zahlreiche Akteure unterschiedlicher Verwaltungsebenen und -fachlichkeiten an einem solchen Vorhaben unmittelbar beteiligt sind. Weisen diese Akteure stark voneinander abweichende Reifegrade hinsichtlich der etablierten Strukturen des IT-Managements und des IT-Projektmanagements auf, kann dies zu beträchtlichen Schwierigkeiten bei der Synchronisierung von Entwicklung und Betrieb übergreifend genutzten Anwendungs- und Infrastrukturkomponenten führen.

Digitalisierungsvorhaben können daher nicht ohne eine Abstimmung der gemeinsamen Grundlagen des Vorgehens bei IT-Entwicklung und -Betrieb durchgeführt werden. Übergreifende Abstimmungs- und Koordinationsmechanismen insbesondere für das Anforderungs-, Architektur-, Incident, Problem und Release Management sind zu etablieren.

**Governance**

Wirkungsvolle Governancestrukturen sind insbesondere dann relevant, wenn sowohl die Projektinhalte als auch das Akteursgeflecht zu einer hohen Gesamtkomplexität beitragen.

Der IT-Planungsrat wird als das ressortübergreifende Koordinationsgremium für föderale Digitalisierungsvorhaben gesehen. Eine ausschließliche Steuerung eines ebenen- und ressortübergreifenden Digitalisierungsvorhabens durch den IT-Planungsrat hat aber den entscheidenden Nachteil, dass es daneben weitere Governancestrukturen außerhalb des Projekts gibt – die Fachaufsichten der betreffenden beteiligten Behörden – die ihrerseits Einfluss auf das Projekt nehmen, aber nicht in der Regelkoordination beteiligt sind. Die Bindewirkung der Beschlüsse des IT-Planungsrats ist daher begrenzt bzw. um zu Beschlüssen zu kommen, müssen die Mitglieder des IT-Planungsrats umfangreiche Abstimmungen mit weiteren Akteuren einholen.

Eine wirksame Governance bindet daher IT-Kompetenz und fachliche Kompetenz, bspw. in Form der zuständigen Fachministerkonferenz, in die Koordinationsstrukturen ein.

**Zusammenfassung**

Verhindert Digitalisierung Digitalisierung? Damit Digitalisierung gelingt, müssen Akteure und Vorhaben im föderalen Zusammenspiel koordiniert werden. Isolierte Vorhaben führen zu Inseln, statt durchgängige Infrastrukturen für digitale Prozesse und Services zu ermöglichen. Sowohl Finanzierung als auch Management von föderalen Kooperationen zur Digitalisierung stehen vor besonderen Herausforderungen. Diese wirken als Hemmnis, solche Vorhaben überhaupt oder in der erforderlichen Breite anzugehen. Die Maßnahmen, die heute unter der Überschrift Digitalisierung verteilt und unkoordiniert angegangen werden, entfalten daher ihre potenziell mögliche Digitalisierungswirkung häufig nicht.

Eine wesentliche Voraussetzung zur Realisierung des Digitalisierungspotenzials ist, dass koordinierte Zusammenarbeit in Form von föderalen Kooperationsprojekten überhaupt zustande kommt und dass Finanzierungsschwierigkeiten dies nicht von vornherein behindern oder

5 Greger et al. 2015.

6 Bundesverwaltungsamt 2012.

verhindern. Die rechtliche Absicherung von Entwicklungskooperationen mit Standardmodellen zur Finanzierung und Nachnutzung und gemeinsame Digitalisierungsbudgets sind Ansätze, die gemeinsame föderale Digitalisierungsvorhaben erleichtern können.

Das Management föderaler Digitalisierungsvorhaben ist ebenfalls an eine Reihe von Faktoren geknüpft, die gegeben sein müssen, um mit der besonderen Komplexität von Aufgabenstellung und Akteurskonstellation in derartigen Projekten zurecht zu kommen. Insbesondere die Notwendigkeit einer klaren Governance-Struktur, die zwischen fachlichen und technischen Entscheidungsgremien vermittelt, unterscheidet föderale Digitalisierungsvorhaben von anderen IT-Großprojekten.

In diesen Beitrag wurden Herausforderungen und Lösungsansätze für Finanzierung und Management von föderalen

Digitalisierungsvorhaben aus einer praxisorientierten Perspektive diskutiert. Die Erfahrung aus zahlreichen Beratungsprojekten im Kontext föderaler Digitalisierungsprojekte zeigt, dass diese Aspekte zu den gravierendsten Hemmnissen für eine abgestimmte und wirkungsvolle Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland gehören.

Während die Beratung für das Management derartiger Vorhaben eine Reihe von Methoden und Instrumenten entwickelt hat und in entsprechenden Projekten zur Anwendung bringt, können im Bereich der Finanzierung lediglich Empfehlungen gegeben werden, die durch die Akteure in Politik und Verwaltung in ihrer Praktikabilität geprüft und umgesetzt werden müssen.

### Literatur

- Bundesverwaltungsamt (Hrsg.) 2012: S-O-5-Methode für Großprojekte.
- European Commission (Hrsg.) 2015: Future proofing eGovernment for a Digital Single Market.
- Fromm, J./Welzel, C./Nentwig, L./Weber, M. (2015): E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg. Berlin.
- Greger, V./Balta, D./Wolf, P./Krcmar, H. (2015): Integratives Benefits Management von E-Government Projekten: Nutzenpotenziale identifizieren und realisieren. Garching b. München.
- Münchner Kreis (Hrsg.) 2015: Digitalisierung. Achillesferse der Deutschen Wirtschaft? Wege in die digitale Zukunft. München.
- Nationaler Normenkontrollrat (Hrsg.) 2016: E-Government in Deutschland: Wie der Aufstieg gelingen kann – ein Arbeitsprogramm. Berlin.

### Schriftleitung:

Prof. Dr. **Veith Mehde**, Leibniz Universität Hannover (V.i.S.d.P.)  
Prof. Dr. **Tino Schuppan**, Hochschule der Bundesagentur für Arbeit

### Redaktionsanschrift:

Prof. Dr. **Veith Mehde** (V.i.S.d.P.), Institut für Staatswissenschaft, Leibniz Universität Hannover

Königsworther Platz 1 | 30167 Hannover  
Tel. (0511) 762 - 8206 | Fax (0511) 762 - 19106  
E-Mail: mehde@jura.uni-hannover.de

www.vum.nomos.de

### Satz und Layout:

**Heidrun Müller**, IfG.CC – Institute for eGovernment, Potsdam

### Erscheinungsweise:

6 Ausgaben pro Jahr

### Bezugspreise 2017:

Mini-Abo 41,- € (inkl. Vertriebskosten und Porto), Jahresabonnement Print, inkl. Online für Privatbezieher (über Zugangsdaten) 169,- € (zzgl. Vertriebskosten (€ 13,54/Jahr) (Porto/Inland € 11,40 + Direktbeorderungsgeb. € 2,14)); Jahresabonnement Print, inkl. Online für Firmen/Institutionen zur Mehrfachnutzung, unbegrenzte Anzahl an Online-Nutzern (wahlweise über Zugangsdaten oder IP-Adresse) 279,- € (zzgl. Vertriebskosten (€ 13,54/Jahr) (Porto/Inland € 11,40 + Direktbeorderungsgeb. € 2,14)).

### Bestellmöglichkeit:

Bestellungen beim örtlichen Buchhandel oder direkt bei der Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden

### Kündigungsfrist:

jeweils drei Monate vor Kalenderjahresende

### Bankverbindung generell:

Zahlungen jeweils im Voraus an Nomos Verlagsgesellschaft, Postbank Karlsruhe: BLZ 660 100 75, Konto Nr. 73636-751 oder Sparkasse Baden-Baden Gaggenau: BLZ 662 500 30, Konto Nr. – 5-002266

### Druck und Verlag:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG

Waldseestraße 3-5 | D-76530 Baden-Baden  
Telefon (07221) 2104-0 | Fax (07221) 2104-27

### Anzeigen:

sales friendly Verlagsdienstleistungen | Siegburger Str. 123 | 53229 Bonn  
Telefon (0228) 978980 | Fax (0228) 9789820  
E-Mail: roos@sales-friendly.de

### Urheber- und Verlagsrechte:

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags.

Mit der Annahme zur Veröffentlichung überträgt der Autor dem Verlag das ausschließliche Verlagsrecht für die Zeit bis zum Ablauf des Urheberrechts. Eingeschlossen sind insbesondere auch das Recht zur Herstellung elektronischer Versionen und zur Einspeicherung in Datenbanken sowie das Recht zu deren Vervielfältigung und Verbreitung online oder offline ohne zusätzliche Vergütung. Nach Ablauf eines Jahres kann der Autor anderen Verlagen eine einfache Abdruckgenehmigung erteilen; das Recht an der elektronischen Version verbleibt beim Verlag.

Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht in jedem Fall die Meinung der Herausgeber/Redaktion oder des Verlages wieder. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages.

Die Redaktion behält sich eine längere Prüfungsfrist vor. Eine Haftung bei Beschädigung oder Verlust wird nicht übernommen. Bei unverlangt zugesandten Rezensionstücken keine Garantie für Besprechung oder Rückgabe. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

Der Nomos Verlag beachtet die Regeln des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels e.V. zur Verwendung von Buchrezensionen.