

ZWISCHEN E-AKTE, FACHVERFAHREN UND DIGITALISIERUNGSPLATTFORM

BEHÖRDENBEFRAGUNG ERMITTELT EMPFEHLUNGEN
FÜR EIN DURCHGÄNGIGES E-GOVERNMENT



Eine kooperative Studie von:



IMPRESSUM

**Zwischen E-Akte, Fachverfahren und Digitalisierungsplattform –
Behördenbefragung ermittelt Empfehlungen für ein durchgängiges E-Government**

Herausgegeben von der msg systems ag und der IMTB Consulting GmbH

Ein Kooperationsprojekt der msg systems ag und IMTB Consulting GmbH mit Unterstützung von P.A.C.
Von Axel Drengwitz, Rainer Clemens, Johannes Schwarz, Matthias Kapp, Jonas Redecker und Ricardo Larisch
Mai 2022, 52 Seiten, 12 Abbildungen

Die Inhalte dieser Publikation entsprechen dem Kenntnisstand der Autoren zum Zeitpunkt der
Veröffentlichung. Meinungsbeiträge geben die Auffassung einzelner Autoren wieder.

DANKSAGUNG

Wir bedanken uns herzlich bei allen Teilnehmenden der Telefonbefragung und insbesondere unseren
Interviewpartnerinnen und -partnern der Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen für ihre Geduld, Zeit
und das bereitgestellte Wissen: Ohne sie wäre diese Studie nicht möglich gewesen.

INHALT

4	Vorwort
6	1. Die Verwaltungsmodernisierung in Deutschland
6	1.1 Behördenperspektive
7	1.2 Bürgerperspektive
8	1.3 Unternehmensperspektive
9	2. Studienergebnisse
9	2.1 Covid-19-Pandemie
10	2.2 Am Limit
12	2.3 Nicht ohne meine Papierakte
12	2.4 Wo ist meine E-Akte?
19	2.5 Geringe Berücksichtigung von Schnittstellen-Anforderungen
20	2.6 Digitalisierungsplattformen als Schnittstellenmanager
24	2.7 Prozessmanagement – Potenziale werden nicht voll ausgeschöpft
30	3. Ausblick
32	4. Statistische Informationen
49	5. Methodische Vorgehensweise
50	6. Studienpartner

VORWORT



Sehr geehrte Leserinnen,
sehr geehrte Leser,

der Bund, 16 Länder und mehr als 10.000 Kommunen bilden einen beachtlichen Verwaltungsapparat mit fast fünf Millionen Beschäftigten. Seit vielen Jahren wird kontinuierlich an dessen Modernisierung gearbeitet.

Durch die Pandemie wurde jedoch sichtbar, dass für eine erfolgreiche Digitalisierung der Verwaltung weitere Modernisierungsschritte notwendig sind. Diese betreffen zum einen das generelle Zusammenwirken und die Aufgabenverteilung zwischen den Verwaltungsebenen. Zum anderen erfordert die Digitalisierung eine konsequente Überprüfung und kritische Betrachtung der Verwaltungsprozesse. Viele, zum Teil über Jahrzehnte oder gar Jahrhunderte entstandene Verfahren erweisen sich unter digitalen Vorzeichen als nicht mehr zeitgemäß.

Trotz vieler Modernisierungs- und Digitalisierungsbemühungen fällt die öffentliche Verwaltung Deutschlands im europäischen Vergleich immer weiter zurück¹. Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) ist hinsichtlich der Umsetzung der E-Government-Strategie skeptisch und prognostizierte 2021, dass es trotz erheblichen Engagements bisher nur vereinzelte Fortschritte bei der Digitalisierung gäbe². Für die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Behörden muss die Digitalisierung allein schon wegen des zu erwartenden Personalmangels konsequent vorangetrieben werden.

Ohne Zweifel ist das Onlinezugangsgesetz (OZG) ein gegenwärtig wichtiger und notwendiger Schritt für die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Entscheidend aber ist die Gestaltung der dahinter liegenden

¹ Vgl. Initiative D21: eGovernment MONITOR 2021, S. 5, 2021

² Vgl. Nationaler Normenkontrollrat: Monitor Digitale Verwaltung # 6, S. 2, 2021

Arbeitsprozesse. Hierbei kommt es darauf an, das Leistungsvermögen des Verwaltungshandelns zu erhöhen, veraltete Fachverfahren zu modernisieren, fehlende Schnittstellen zu ersetzen, Datensilos aufzulösen und gleichzeitig fachlichen Anforderungen mit zeitgemäßen IT-gestützten Prozessabläufen gegenüberzutreten.

Vor diesem Hintergrund sehen wir die Notwendigkeit, im Rahmen einer Fachstudie den aktuellen Stand der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung darzustellen. Insbesondere der Einführungsstand der E-Akte und der Status der elektronischen Vorgangsbearbeitung bleibt in vielen Betrachtungen bisher außen vor. Auch wird selten in diesem thematischen Zusammenhang untersucht, ob in den Behörden Prozessdokumentationen stattfinden oder inwiefern Arbeitsprozesse medien- und systembruchfrei durchgeführt werden können.

Abschließend wagen wir einen Ausblick und zeigen, wie sich die Perspektiven der digitalen Zukunft in Deutschland entwickeln werden.

Wir wünschen Ihnen viel Vergnügen und spannende Erkenntnisse beim Lesen unserer aktuellen Studie und der sechs Handlungsempfehlungen!



Axel Drengwitz
Bereichsleiter Public Sector
msg systems ag



Rainer Clemens
Geschäftsführer
IMTB Consulting GmbH



1. DIE VERWALTUNGSMODERNISIERUNG IN DEUTSCHLAND

1.1 Behördenperspektive

Die Herkulesaufgabe der Verwaltungsdigitalisierung

Die Effizienz von Verwaltungen kann nur anhand einer durchgehenden Digitalisierung – auch Ende-zu-Ende-Digitalisierung genannt – gesteigert werden. Allerdings sind viele Verwaltungen – gemessen an ihren aktuellen Projektfortschritten – mit der Einführung der E-Akte und der digitalen Umsetzung von rund 575 Verwaltungsleistungen, die das OZG vorschreibt, am Limit ihrer Kapazitäten angelangt.

Das hat auch damit zu tun, dass die öffentliche Hand immer wieder vor der Herausforderung steht, dass aufgrund fehlender technischer Schnittstellen oder der Nichtnutzung vorhandener Standards Arbeitsprozesse nicht integrativ gestaltet werden. Weiterhin wird das Bild der Verwaltungsprozesse durch viele Medien- und Systembrüche geprägt.

Viele Systeme, viele Herausforderungen

Proprietäre Produkte, Open-Source-Lösungen und individuell entwickelte, vielfach veraltete IT-Systeme haben in Behörden für organisch gewachsene IT-Landschaften gesorgt, die sie heute noch immer vor große Hürden stellen. Zwar hat sich mittlerweile das Bewusstsein geändert und die technischen Komponenten haben hinsichtlich Interoperabilität und Integrationsfähigkeit eine hohe Bedeutung bei den IT-Verantwortlichen gewonnen. Trotzdem zeigt sich, dass beispielsweise die Einführung der E-Akte in Bezug auf die fachlichen Anforderungen wegen fehlender Schnittstellen sehr kompliziert ist.

Durch die schrittweise Digitalisierung von Teilbereichen kommt es zu einer Anhäufung verschiedener Systeme, die meist nur mit großem Aufwand interoperabel verbunden werden können. Schon die Befragungsergebnisse der IT-Konsolidierungsstudie (ITK-Studie³) aus dem Jahr 2021 verdeutlichen, dass über 60 % der befragten Behörden des Bundes, der Länder und der Kommunen die Implementierung benötigter Schnittstellen für eine interoperable Vorgangsbearbeitung als Herausforderung ansehen.

Das heißt, ein durchgehender Digitalisierungsansatz kann nicht zum Nutzen aller Mitarbeitenden erschlossen werden. Dadurch werden weder die E-Akte noch andere E-Government-Basisdienste alleine dafür sorgen, dass die Digitalisierung ihre volle Wirkung entfaltet. Noch mehr Datensilos, Insellösungen und Umsetzungsprobleme sind die Folge. Um durchgängige elektronische Prozesse zu erreichen, müssen alle vorhandenen Systeme mit Schnittstellen verbunden oder integrative Systeme eingeführt werden. Daher muss für die öffentliche Verwaltung grundsätzlich gelten, teure Individualentwicklungen zu vermeiden und ihren Fokus auf Standardlösungen zu setzen oder auf die Wiederverwendbarkeit von Lösungen für andere Prozesse hinzuwirken.

Hürden und Hindernisse

Eine große Hürde in den Verwaltungen stellt der demografische Wandel dar. Von den knapp fünf Millionen Beschäftigten, die in Voll- und Teilzeit in deutschen Behörden arbeiten, geht bis 2030 fast jeder Vierte in den Ruhestand. Zukünftig werden also täglich anfallende Arbeitsabläufe von immer weniger Beamten ausgeführt werden. Die Antwort darauf geben digitale Automatisierungsmaßnahmen. Sie helfen, Zeit zu sparen, Fehlerquoten zu senken und sorgen für

³ msg systems ag: IT-Konsolidierung in der öffentlichen Verwaltung, 2021



Es wird alles dafür getan, dass der Bürger einen digitalen Zugang erhält.
Was jedoch nicht vernachlässigt werden darf, ist, was im Backend passieren muss.“

Christian Schwab, Geschäftsprozessmanager, Bezirksamt Mitte Berlin

beschleunigte Prozesse. So geben über 60 % der befragten Institutionen in der ITK-Studie 2021⁴ an, dass die Standardisierung und Automatisierung von Prozessen auf allen Verwaltungsebenen eine große Herausforderung für die IT in ihren Häusern darstellt. Eines der größten Hindernisse in den Verwaltungsabläufen sind außerdem die strengen Datenschutzbestimmungen, die den an vielen Stellen notwendigen Datenaustausch erschweren. Mit der Errichtung des Portalverbunds von Bund und Ländern soll die Voraussetzung geschaffen werden, eine bessere behördenübergreifende Zusammenarbeit zu erreichen und die redundante Eingabe und Bearbeitung personenbezogener Daten in verschiedenen Ämtern überflüssig zu machen.

1.2 Bürgerperspektive

Die Erwartungshaltung der Bürgerinnen und Bürger

Eine leistungsfähige öffentliche Verwaltung erhöht für die Gesellschaft die Attraktivität ihres Lebensumfeldes und ist unverzichtbarer Bestandteil des modernen Alltags. Die Menschen sind es gewohnt, über das Internet Bestellungen zu erledigen, Pakete nachzuverfolgen oder ihre beruflichen Aufgaben zu erfüllen. Sie reagieren mit Unverständnis darauf, wenn sie Verwaltungsleistungen nicht digital abrufen können, sie auf eine mangelnde Durchgängigkeit bei Bearbeitungsprozessen oder auf veraltete Nutzeroberflächen stoßen.

Der eGovernment MONITOR 2021 bestätigt, dass die Erwartungshaltung der Bürgerinnen und Bürger an digitale Verwaltungsdienste hoch ist, aber die Zufriedenheit mit den Online-Services der deutschen Behörden deutlich abgenommen hat: Bürgerinnen und Bürger haben Probleme mit der Auffindbarkeit und Durchgängigkeit elektronischer Behördenleistungen. Im Vergleich zum Vorjahr ist die Zufriedenheit der Bevölkerung mit den bereitgestellten E-Government-Angeboten deshalb um weitere 15 Prozentpunkte gesunken⁵.

Trotz Corona bleibt die digitale Interaktion mit Verwaltungen größtenteils aus. Das zeigt, dass die digitalen Verwaltungsleistungen unter den Bedarfen der Bürgerinnen und Bürger liegen. Heutzutage reicht es nicht aus, Dienstleistungen in ihrer analogen Form digital anzubieten. Angebote und Leistungen müssen von Anfang an digital gedacht werden.

Die Bürgerinnen und Bürger wollen darüber hinaus wissen, in welchem Bearbeitungsstand sich zum Beispiel ihr Förderantrag für den Kauf eines E-Autos befindet. Das heißt, ebenso wie ein Frontend bei Online-Angeboten der öffentlichen Verwaltung erforderlich ist, müssen Prozessabläufe und Backend-Systeme gestaltet werden. Wird dies zukünftig nicht in ausreichendem Maß bedacht, werden Bürgerinnen und Bürger auch nach Umsetzung der Online-Dienstleistungen keine durchgängige digitale Service-Erfahrung machen. Dies wird zu neuen Frustrationen führen und die Motivation zur Nutzung weiterhin einschränken.

4 msg systems ag: IT-Konsolidierung in der öffentlichen Verwaltung, 2021

5 Vgl. Initiative D21: eGovernment MONITOR 2021, S. 9, 2021

1.3 Unternehmensperspektive

Beschleunigungswünsche der Unternehmen

Eine leistungsfähige und nutzerfreundliche Verwaltung ist für Unternehmen eine unverzichtbare Voraussetzung für den Erhalt von Wettbewerbsfähigkeit. Das gilt für börsennotierte Konzerne wie auch für kleine und mittelständische Unternehmen. Da die Digitalisierung der Verwaltung nur schleppend vorankommt, müssen die Unternehmer ihren zahlreichen Dokumentations- und Berichtspflichten meist auf analogem Wege nachkommen und oftmals identische Informationen parallel an verschiedene Register melden. Das kostet nicht nur Zeit, sondern auch viel Geld. So ermittelt der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), dass seit 2011 4,1 Milliarden Euro Mehrbelastung durch Bürokratie für Unternehmen in Deutschland hinzugekommen seien⁶.

Zwar konnte durch die Einführung der Bürokratiebremse „One in, One out“ der laufende Erfüllungsaufwand für die Unternehmen zwischen 2018 und 2020 um rund 1,3 Milliarden Euro gesenkt werden. Auch der Beschluss des Bundestags zum Unternehmensbasisdatenregistergesetz im Juli 2021, mit der Registermodernisierung für mehr Bürokratieabbau durch das Entfallen fehleranfälliger Mehrfacherhebungen zu sorgen, wird zu Entlastungen der Wirtschaft führen⁷. Doch ähnlich wie das OZG stellt die Registermodernisierung, die bis 2025 weitgehendst abgeschlossen sein soll, eine Mammutaufgabe dar, da alle Register vollständig digitalisiert, die Datenbestände konsolidiert und miteinander vernetzt werden müssen. Es ist davon auszugehen, dass der gesteckte Zeitrahmen nicht eingehalten werden kann und sich die Wirtschaft weiterhin auf langwierige, umständliche und wenig nutzerfreundliche Verwaltungsvorfahren einstellen muss.

⁶ Vgl. BDI Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.: Eine Modernisierungsagenda für die öffentliche Verwaltung. Impulspapier des BDI-Expertenrates Moderner Staat 2021, S. 8, 2021

⁷ Vgl. Deutscher Bundestag: BT-Drucks. 19/20975, S. 9, 2021

2. STUDIENERGEBNISSE



Viele Digitalisierungsskeptiker haben durch Corona ihre Meinung geändert. Das liegt u. a. auch daran, dass durch Homeoffice die Produktivität nicht gesunken ist.“

Markus Reisener, Projektleitung der Maßnahme „E-Akte Bund“, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

2.1 Covid-19-Pandemie

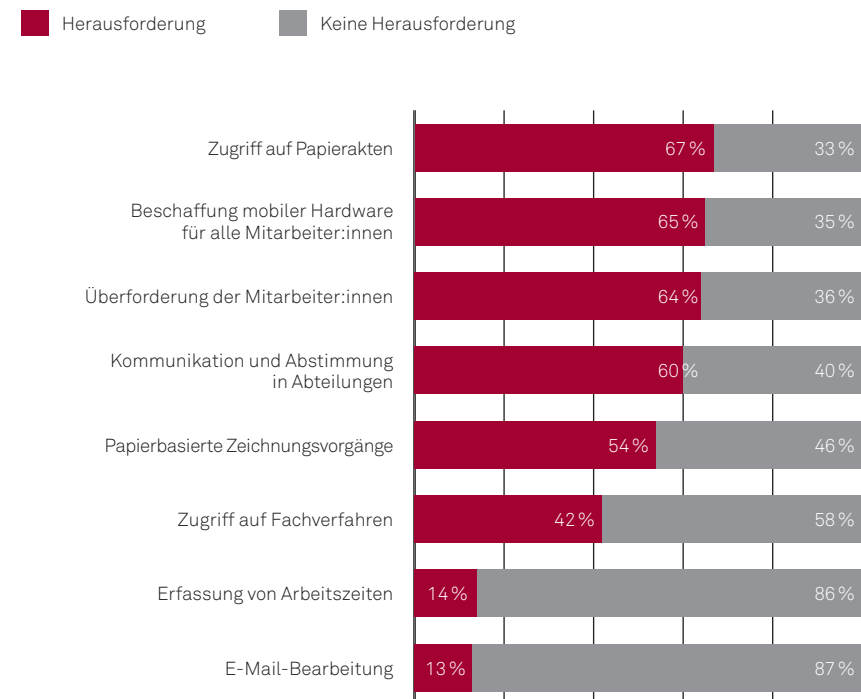
Grundsätzlich ist die Notwendigkeit der Digitalisierung schon vor der Pandemie weit in das Bewusstsein der Behördenmitarbeitenden vorgedrungen. Vor der Corona-Krise bewerteten 58 % der Befragten die Digitalisierung als Top-Thema. Ein Anteil von 36 % der Befragten sah darin ein wichtiges Thema neben anderen. Lediglich 6 % sahen die Digitalisierung als Randthema.

Während der Pandemie machen die Digitalisierung und elektronische Verarbeitung von Daten thematisch noch einen Sprung nach oben. 78 % der Befragten geben an, dass der Stellenwert der Digitalisierung in ihrer Behörde gestiegen ist. Bei 22 % der Befragten hat dieser externe Schock den Stellenwert nicht verändert.

Konkret sehen die Befragten mit einem Anteil von 67 % die größte Herausforderung darin, einen Zugriff auf vorhandene Papierakten für die Angestellten im Homeoffice herzustellen. Mobile Hardware, die schlagartig benötigt wird, um das Arbeiten am heimischen Arbeitsplatz überhaupt zu ermöglichen, ist für 65 % der teilnehmenden Behörden nur schwer zu realisieren. Ein nahezu gleich hoher Anteil (64 %) ist mit einer Überforderung der Mitarbeitenden konfrontiert, die sich auf die neue Arbeitssituation zunächst einstellen müssen. Völlig reibungslos hingegen verläuft der Zugriff auf E-Mail-Systeme.

Die nachstehende Abbildung 1 visualisiert diese Befragungsergebnisse und gibt Einblicke in weitere Herausforderungen, denen die Befragten gegenüberstehen.

Abbildung 1: Herausforderungen durch coronabedingte Verlagerung ins Homeoffice
Welcher der folgenden Herausforderungen stand Ihre Behörde durch die coronabedingte Verlagerung der Arbeitsplätze ins Homeoffice gegenüber?



Mehrfachnennung möglich
Anteile der befragten Institutionen, in % (n = 130)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022



Die Bereitschaft, digitale Vorhaben anzugehen, ist durch die Corona-Situation stark gestiegen.“

Thomas Seeger, Leiter Stabsstelle Strategische Steuerung, Bundesamt für Soziale Sicherung

2.2 Am Limit

Die Einführung der E-Akte und die OZG-Umsetzung nehmen die Verwaltungsapparate voll in Anspruch. Viele Studienteilnehmende geben deshalb an, keine Zeit oder Kapazitäten für weitere digitale Maßnahmen zu haben. Auch die Befragungsergebnisse der ITK-Studie⁸ aus dem Jahr 2021 verdeutlichen dies. Hier geben 81 % der Befragten an, dass die Verlagerung von IT-Dienstleistungen notwendig ist, um sich künftig auf die Kernaufgaben und Anforderungen der Behörde konzentrieren zu können.

GOOD PRACTICE:

FIM sorgt für Entlastung

Um die rund 575 Online-Services entsprechend den Vorgaben des OZG zügig bereitstellen zu können, wurde das Förderale Informationsmanagement (FIM) entwickelt. Es stellt standardisierte Informationen für Verwaltungsleistungen aller Ebenen zur Verfügung. FIM besteht aus drei Bereichen: Im Baustein Leistungen werden Infos für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen nach einheitlichem Schema textlich dargestellt. Der Baustein Datenfelder definiert alle Daten in Onlineformularen, die zwingend benötigt werden, um eine Leistung zu beantragen. Diese werden standardisiert, sind universell einsetzbar und rechtskonform. Hinterlegte Regeln können spätere Ausfüllfehler reduzieren. Der Baustein Prozesse beschreibt den Ablauf mit allen rechtlich vorgegebenen Prüfschritten. Mögliche Optimierungen werden sichtbar.



In unserer Studie bekräftigten die Befragten durch ihre Selbsteinschätzung zum Stand der Digitalisierung die Ergebnisse der ITK-Studie 2021⁹. Knapp drei Viertel der Behörden geben an, dass sie bei der Digitalisierung zwar schon weit sind, es aber dennoch viel zu tun gibt. 18 % sehen sich in einer Vorreiterrolle und haben bereits die meisten Prozesse innerhalb ihrer Behörde überarbeitet oder digitalisiert. 10 % der Befragten sehen ihre Behörde eher als Nachzügler im Thema Digitalisierung.

Ein Blick auf die eingesetzten digitalen und elektronischen Systeme bestärkt die Annahme, dass die Digitalisierung punktuell schon weit fortgeschritten ist. Viele Behörden haben aber bei der elektronischen Erfassung, Bearbeitung und Übermittlung von Daten und Dokumenten noch Nachholbedarf.

Der Scanner ist bei 82 % der Befragten noch immer das am meisten genutzte elektronische System. Positiv überraschend ist, dass 75 % der Befragten Collaboration-Systeme für die Unterstützung der Zusammenarbeit einsetzen. Auch die elektronische/virtuelle Poststelle (68 %), die digitale Signatur (61 %) sowie das Formularmanagement (59 %) haben sich bei über der Hälfte der Befragten etabliert. Defizite gibt es in der Nutzung digitaler Systeme im Themenkomplex der Automatisierung: Während Prozessplattformen sowie Robotic Process Automatisierung zur Automatisierung von regelbasierten Aufgaben bereits von 43 % eingesetzt werden, spielen Low-Code-Entwicklungsplattformen¹⁰, geeignet etwa zum Automatisieren von gesamten Verwaltungsvorgängen, bis dato eine untergeordnete Rolle.

Die nachstehende Abbildung 2 fasst diese Befragungsergebnisse zusammen.

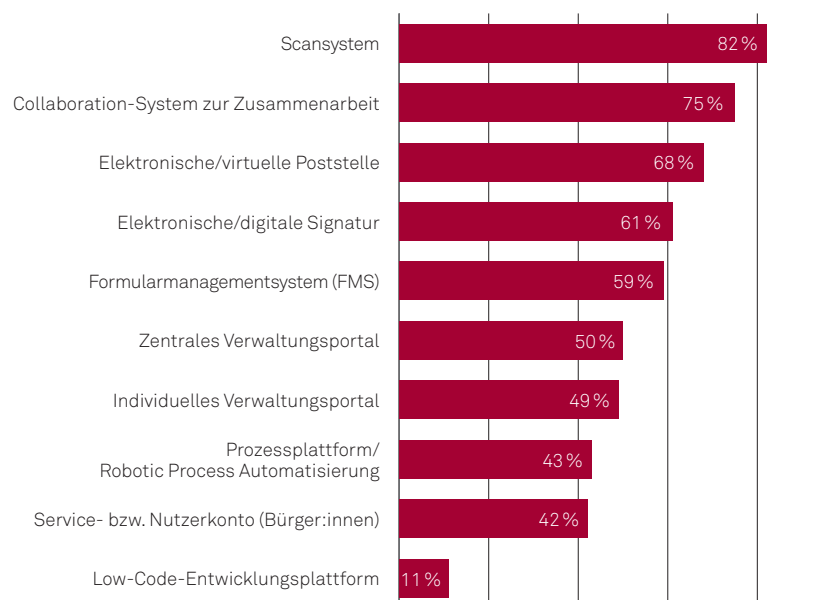
8 msg systems ag: IT-Konsolidierung in der öffentlichen Verwaltung, 2021

9 msg systems ag: IT-Konsolidierung in der öffentlichen Verwaltung, 2021

10 Abschnitt 2.6 enthält weiterführende Informationen zum Begriff und Einsatz von Low-Code-Plattformen

Abbildung 2: Nutzung von digitalen Systemen

Welche der folgenden Systeme werden in Ihrer Behörde für die elektronische Erfassung, Bearbeitung und Übermittlung von Daten und Dokumenten bereits genutzt?



Mehrfachnennung möglich
Anteile der befragten Institutionen, in % (n = 130)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

Insgesamt sind die befragten Behörden mit den von ihnen verwendeten Systemen zur elektronischen Erfassung größtenteils zufrieden. Hohe Zustimmungswerte finden sich u.a. bei der elektronischen/virtuellen Poststelle, bei den wenigen Nutzenden von Low-Code-Entwicklungsplattformen sowie den Scansystemen.

HANDLUNGSEMPFEHLUNG 1:



Aktuell sind wenig bis kaum Kapazitäten für die Gestaltung eines erfolgreichen digitalen Transformationsprozesses in der öffentlichen Verwaltung vorhanden. Daher ist es notwendig, verlässliche Rahmenbedingungen zu schaffen. Folgende Schritte gilt es zu beachten:

1. Es ist eine ausgewogene Balance zwischen Modernisierung und Digitalisierung sicherzustellen
2. Digitalkompetenzen müssen auf allen Ebenen aufgebaut werden, um digitale Verwaltungsprozesse gewährleisten zu können
3. Die Sicherstellung einer hohen Anwenderzufriedenheit gelingt durch anforderungsorientierte Systeme, aus denen sich Funktion und Nutzen ableiten lassen



Die Schaffung einer eigenen, beim Oberbürgermeister angesiedelten Stabsstelle für Digitalisierung hat der Stadt Oldenburg einen erheblichen Schub für die Digitalisierung der Verwaltung verschafft.“

Ulrich Dierkes, Leiter Fachdienst Informations- und Kommunikationstechnik Stadt Oldenburg

2.3 Nicht ohne meine Papierakte

Wie bereits ausgeführt, geben 67 % der Befragten an, dass der Zugriff auf die Papierakte während der coronabedingten Verlagerung ins Homeoffice eine große bis mittlere Herausforderung darstellt. Vorläufig gelöst wird das Problem vielerorts, indem Papierunterlagen im Amt eingescannt und an die Mitarbeitenden im Homeoffice weitergeleitet werden.

Welchen bedeutend hohen Stellenwert die Papierakte in den meisten Behörden immer noch einnimmt, verdeutlichen die Antworten zur Nutzung von Papierakten: 99 % der Studienteilnehmer planen auch weiterhin den Einsatz von Papierakten. Die Ära der papierfreien Zone in den Verwaltungen ist demnach noch lange nicht erreicht. Bekräftigt wird diese Aussage durch unsere Erhebungen zum Status der elektronischen Erfassung, der Vorgangsbearbeitung und dem Versand.

Die Umstellung auf eine elektronische Erfassung und Speicherung wurde von nahezu allen Behörden (98 %) mindestens begonnen. Dennoch ist der Anteil nicht elektronisch erfasster Daten immer noch sehr groß. 37 % der Befragten schätzen, dass sie immer noch mehr als die Hälfte ihrer Daten und Dokumente in Papierform über die Poststelle erhalten.

Der Postausgang bietet ein vergleichbares Bild. Abgesehen von 2 % der Befragten versenden alle Behörden gewisse Anteile ihrer Außenkommunikation digital. Jedoch versenden nur 37 % der Befragten mehr als drei Viertel ihrer Korrespondenz elektronisch.

Die elektronische Ver- bzw. Bearbeitung ist am weitesten fortgeschritten. 52 % der Befragten geben an, dass sie die Daten und Dokumente innerhalb ihrer Behörde in mindestens 75 % der Fälle elektronisch bearbeiten.

Diese Befragungsergebnisse legen nahe, dass die Papierakte aktuell noch nicht aus der deutschen Verwaltung wegzudenken ist. Neben mangelnder Akzeptanz der Mitarbeitenden für digitale Verfahren gibt es noch zu viele interne und rechtliche Vorgaben, welche eine Abkehr vom analogen Denken und Arbeiten erschweren.

2.4 Wo ist meine E-Akte?

Die E-Akte ist seit 20 Jahren im Gespräch und die Erwartungen an sie sind hoch. Sie soll eine elektronische Ablage sein, die ein schnelleres Durchsuchen und Auffinden von Daten und Dokumenten sowie paralleles Arbeiten ermöglicht. Doch in vielen Behörden wird ihr Potenzial nicht voll ausgeschöpft, da den Angestellten die Einführungsphasen schwerfallen. Dies belegen auch die Befragungsergebnisse zum Status der Einführung der E-Akte. Nur 28 % der Befragten haben die Einführung der E-Akte bereits abgeschlossen. Bei 46 % arbeiten bereits Teile der Behörde mit der E-Akte. Immer noch 22 % geben an, dass sich die Einführung der E-Akte aktuell in der Planung befinde.

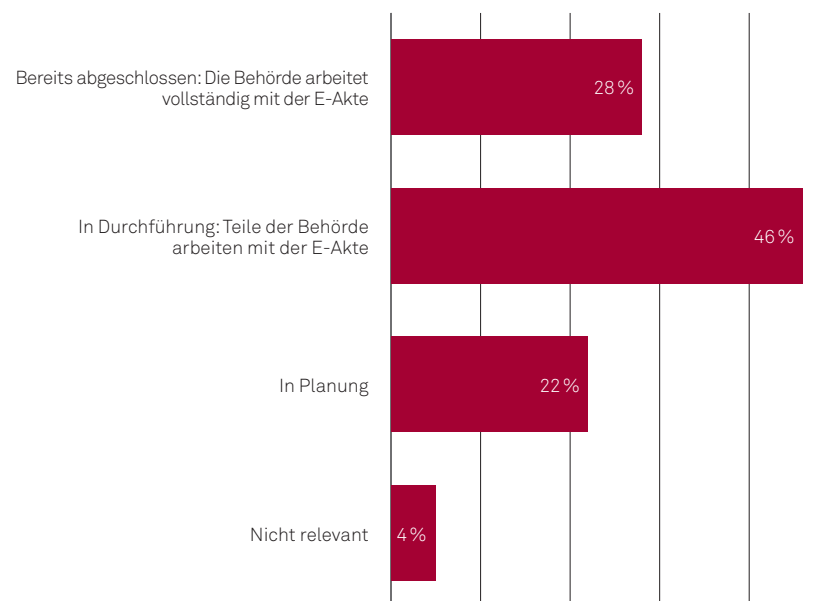
Diese Befragungsergebnisse werden in der nachfolgenden Abbildung 3 zusammengefasst und dargestellt.



Rechtliche Vorgaben und Handlungsanweisungen stammen oft noch aus der reinen Papierwelt und stehen einer vollständigen digitalen Bearbeitung im Weg.“

Lars Kostka, Oberstleutnant, Digitale Verwaltung, Bundesministerium der Verteidigung

Abbildung 3: Status-Quo der Einführung der E-Akte
Wie ist der derzeitige Status der E-Akte-Einführung in Ihrer Behörde?



Anteile der befragten Institutionen, in % (n = 130)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022



STATUS DER E-AKTE-EINFÜHRUNG – EIN CHRONOLOGISCHER VERGLEICH

Alle zwei Jahre untersucht die ITK-Studie das Fortschreiten der Digitalisierung der öffentlichen Hand. 2015 wird die Einführung der elektronischen Aktenführung von allen Behörden als eine der wichtigsten fachlichen Herausforderungen genannt. 2017 ist die Einführung der E-Akte laut Studie bereits bei 35 % der Bundesbehörden, einem Viertel der Landesverwaltungen und 19 % der größeren Kommunen gelungen. In den Folgejahren schreitet die Einführung der E-Akte bundesweit weiter voran, doch die Studie 2019 zeigt auch auf, dass die Führung der E-Akte für 37 % der Befragten aus Bund, Ländern und Großstädten die am häufigsten genannte Top-Herausforderung ist. Und auch 2021 zählt die Führung der E-Akte vor allem bei Landes- und Kommunalbehörden mit 27 % und 41 % als Top-Herausforderung, während beim Bund nur noch 15 % eine sehr große Herausforderung darin sehen¹¹.

11 msg systems ag: IT-Konsolidierung in der öffentlichen Verwaltung, 2017, 2019, 2021

Mehrwerte der E-Akte

Die Einführung der E-Akte ist kein Selbstzweck. Die meisten Befragten dieser Studie erkennen die Vorteile der E-Akte an und unternehmen auch den Versuch, diese gezielt für ihre Behörden zu nutzen.

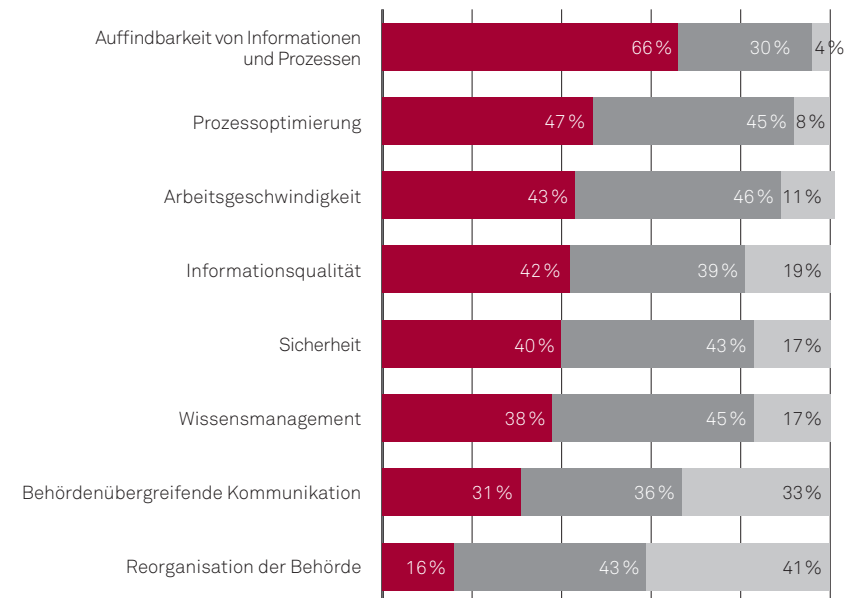
Ein Großteil der befragten Behörden verknüpft die Einführung der E-Akte mit dem Mehrwert der Prozessoptimierung. Knapp die Hälfte (47 %) der befragten Behörden sieht hier einen großen Zusatznutzen. 43 % der Studienteilnehmer versprechen sich zudem eine Beschleunigung der Aufgabenerledigung. Weitere 83 %, rechnen sich durch die E-Akte eine Verbesserung bei dem Aspekt der IT-Sicherheit aus. Nur 16% sehen durch die Einführung einen großen Mehrwert in der Reorganisation ihrer Behörde.

Die folgende Abbildung 4 visualisiert diese Befragungsergebnisse und gibt Einblicke auf weitere, durch die Befragten wahrgenommene Mehrwerte, welche die Einführung der E-Akte bietet.

Abbildung 4: Mehrwerte durch Einführung der E-Akte

Wie hoch ist/war der Mehrwert der Einführung der E-Akte in Ihrer Behörde in Bezug auf die folgenden Aspekte? (Wenn Sie noch planen: Welche Mehrwerte erwarten Sie?)

■ Großer Mehrwert ■ Eher großer Mehrwert ■ Kein Mehrwert



Mehrfachnennung möglich
Anteile der befragten Institutionen, welche die E-Akte mind. planen, in % (n = 124)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

Obwohl die Einführung der E-Akte für viele einen großen Gewinn in der Prozessoptimierung sowie bei der Steigerung der Arbeitsgeschwindigkeit darstellt, nutzen überraschend wenig Befragte die integrierte Vorgangssteuerung der E-Akte. Etwas mehr als die Hälfte (59 %) der befragten Institutionen verwenden diese aktuell. 41 % setzen nicht auf eine Unterstützung durch Workflows.

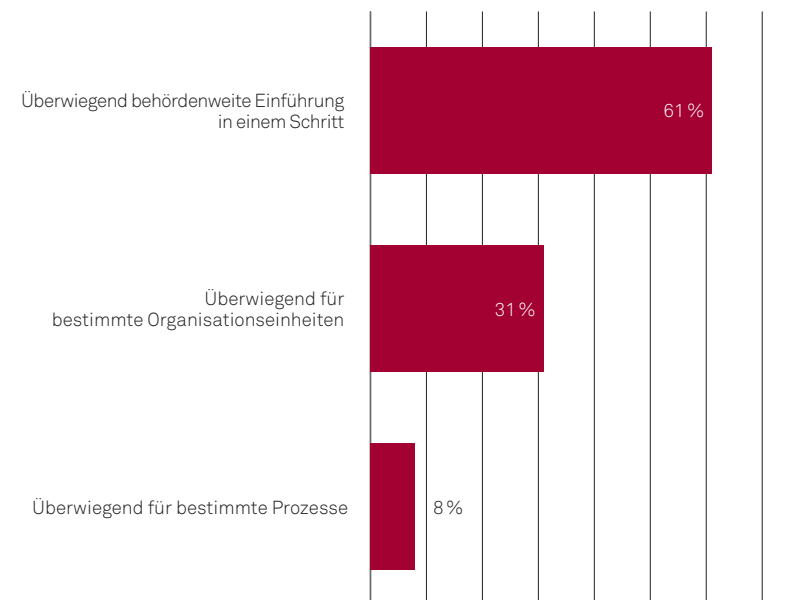
Think Big ist der bevorzugte Weg

Die Befragungsergebnisse bescheinigen, dass die Einführung der E-Akte an organisatorischen Strukturen (Behörde, Referate etc.) und nicht an fachlichen Parametern (Verwaltungsvorgang, Prozesse) ausgerichtet ist. Dabei präferieren Verwaltungen die behördenweite Einführung in einem Schritt (61 %). Nur ein Drittel führt oder plant die Umsetzung für bestimmte Organisationseinheiten (31 %). Einzig eine Minderheit von 8 % entscheidet sich für die prozessorientierte Umsetzung der E-Akte.

Die nachfolgende Abbildung 5 stellt graphisch das gewählte Vorgehen der befragten Behörden dar.

Abbildung 5: Vorgehen bei der Einführung der E-Akte

Welches Vorgehen haben Sie in Ihrer Behörde gewählt bzw. geplant?



Anteile der befragten Institutionen, welche die E-Akte mind. planen, in % (n = 124)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

HANDLUNGSEMPFEHLUNG 2:



Bei der Etablierung der E-Akte beurteilt eine große Mehrheit „in einem Schritt“ als wesentlichen Erfolgsfaktor. Dabei muss unterschieden werden, ob von der organisatorischen Einführung oder der technischen Umsetzung gesprochen wird. Die technische Umsetzung kann aufgrund der hohen Komplexität sehr selten „in einem Schritt“ gelingen. Die organisatorische Einführung hingegen birgt zahlreiche Herausforderungen, kann aber bewältigt werden.

Hierzu müssen folgende Kernelemente für die Einführung der E-Akte berücksichtigt werden:

1. Die technische Umsetzung der E-Akte wird in einem Stufenmodell vollzogen und notwendige technische Systeme werden sukzessive realisiert
2. Die organisatorische Einführung erfolgt prozess- oder organisationsorientiert und verfolgt von Beginn an das Ziel der Medienbruchreduktion
3. Umfassende Berücksichtigung von Schulungsmaßnahmen vor und während der Einführung
4. Etablierung eines unterstützenden Akzeptanzmanagements bereits vor der Einführung

Herausforderungen bei der Einführung der E-Akte

Egal, welche Form der Einführung von den Behörden gewählt wird, bei Initiierung und Projektdurchführung sind verschiedene Herausforderungen aufgetreten. So ist die Berücksichtigung der fachlichen Anforderungen für 89 % der Befragten die größte Herausforderung. Als Begründung werden fehlende Schnittstellen angegeben, um relevante Fachverfahren oder Prozesse an die E-Akte anbinden zu können. Ähnlich herausfordernd sehen 88 % der Studienteilnehmenden die Umsetzung der Vorgangsbearbeitung und Prozessanforderungen. Des Weiteren wird Vertrauen der Beschäftigten benötigt, um die Einführung der E-Akte zu meistern. Dieses zu erlangen, stellt für insgesamt 85 % eine Herausforderung dar, da Nutzende sich durch den Einsatz der E-Akte zumeist gläsern fühlen oder gar fürchten, dass ihr Arbeitsplatz aufgrund voranschreitender Automatisierungsbestrebungen überflüssig wird. Wir wissen, das Gegenteil ist der Fall: Automatisierte Systeme entlasten Verwaltungsmitarbeitende bei zeitintensiven, repetitiven und manuellen Prozessen und ermöglichen ihnen, sich ihren Kernkompetenzen zu widmen.

Für nur knapp die Hälfte der Befragten stellt die externe IT-Unterstützung (47 %) sowie die ausreichende Verfügbarkeit von finanziellen Mitteln (53 %) eine Herausforderung dar.

Innerhalb der Abbildung 6 werden die verschiedenen Herausforderungen, die bei der Einführung der E-Akte aufgetreten sind, dargestellt.

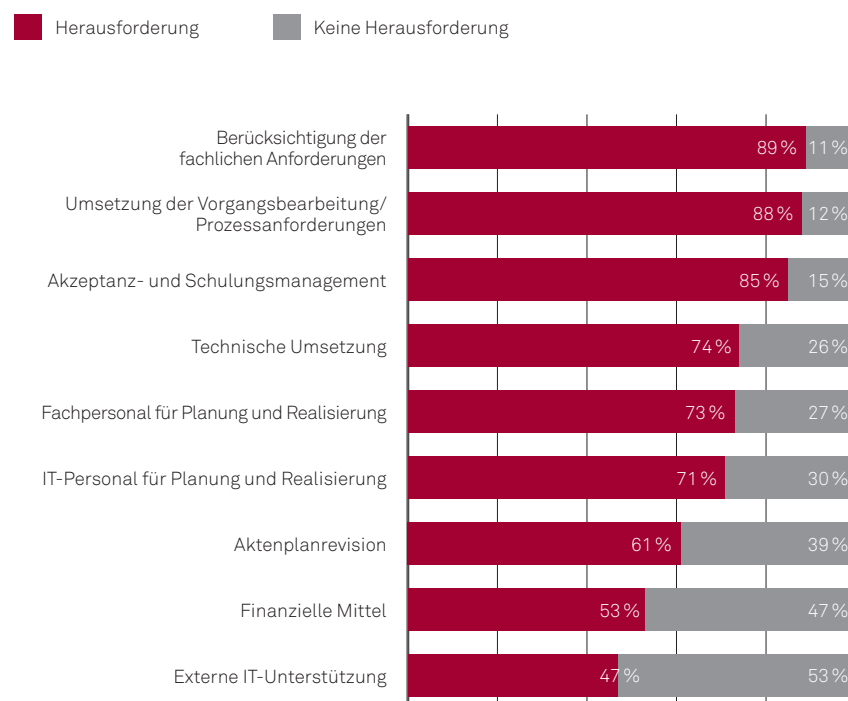


Wir prüfen aktuell, ob wir die Schriftformerfordernis abbauen können, ohne deren wichtige Warnfunktion zu verlieren.“

Ernst Bürger, Abteilungsleiter „Digitale Verwaltung, Steuerung OZG“, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

Abbildung 6: Herausforderungen der Einführung der E-Akte

Wie herausfordernd ist/war/wird die Einführung der E-Akte im Hinblick auf die folgenden genannten Aspekte?



Anteile der befragten Institutionen, welche die E-Akte mind. planen, in % (n = 124)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

HANDLUNGSEMPFEHLUNG 3:



Für eine erfolgreiche und durchgängige Digitalisierung der Verwaltung ist eine grundlegende Bedingung, den Prozess des Kulturwandels anzustoßen und umzusetzen. Dieser Wandel wird die Einführung und Nutzung der E-Akte signifikant unterstützen. Es gilt, die folgenden entscheidenden Anliegen für einen wirkungsvollen Kulturwandel zu berücksichtigen:

1. Alle Führungsebenen müssen die Einführung und Nutzung der E-Akte zur Chefsache machen
2. Die Führungskräfte müssen den Kulturwandel in der Praxis vorleben
3. Die Belegschaft soll von Beginn an in den Digitalisierungsprozess eingebunden werden, um Befürchtungen und Widerstände signifikant zu reduzieren
4. Strukturelle Digitalisierungshindernisse gilt es zu beseitigen, beispielsweise durch die Überprüfung der Schriftformerfordernis aller Prozesse sowie die organisatorischen Rahmenbedingungen

Folgen der parallelen Aktenführung

Weitere Herausforderungen ergeben sich durch den ergänzenden Einsatz einer Papierakte sowie durch die zusätzliche Führung einer Papierhandakte. Für über 60 % der Befragten aller Verwaltungsebenen stellt diese parallele Aktenführung eine Herausforderung dar.

Die folgende Abbildung 7 gibt weitere Details zu den Herausforderungen durch den ergänzenden Einsatz der Papierakte und der Papierhandakte wieder.

HANDLUNGSEMPFEHLUNG 4:

Um die Funktionalitäten der E-Akte und deren Mehrwerte zu nutzen, ist die Fachverfahrenintegration mit einheitlichen Standards eine entscheidende Erfolgsgrundlage. Folgende Kernelemente sind bei der Umsetzung zu beachten:

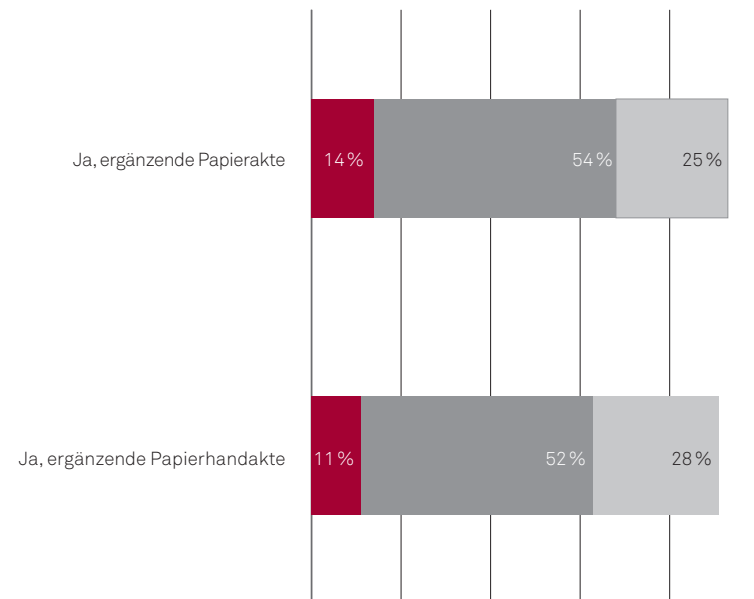
1. Fachverfahren sind bei der Einführung der E-Akte direkt mitzudenken und anzubinden
2. Die Fachverfahrenintegration muss mit einheitlichen Standards vollzogen werden
3. Die Schaffung einer vollständigen elektronischen Akte muss organisatorisch und technisch sichergestellt werden



Abbildung 7: Herausforderungen der ergänzenden Papierakte und Papierhandakte

Stellt/Stellte der ergänzende Einsatz der Papierakte/der Papierhandakte eine Herausforderung dar?

■ Große Herausforderung ■ Mittlere Herausforderung ■ Kleine Herausforderung



Abweichungen zu 100%, durch fehlende Darstellung der Auswahloption „Keine Herausforderung“
Anteile der befragten Institutionen, die entsprechende Dokumente besitzen, in % (n Papierakte = 57; n Papierhandakte = 54)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

2.5 Geringe Berücksichtigung von Schnittstellen-Anforderungen

Wie im vorherigen Abschnitt der Studie in Abbildung 4 dargelegt, erkennen viele der Nutzenden die Mehrwerte der E-Akte an. 66 % der Befragten halten beispielsweise die Auffindbarkeit von Informationen und Prozessen für einen großen Vorteil der E-Akte-Einführung. Dies liegt daran, dass Informationen wie E-Mails, Dokumente oder auch Notizen elektronisch zusammengeführt, genutzt und abgerufen werden können. Die E-Akte setzt somit die organisatorischen Rahmenbedingungen, die es Behörden ermöglicht, gezielt Wissen auszutauschen, um ein funktionierendes Wissensmanagement aufzubauen. Es erscheint aus diesen Gründen folgerichtig, dass insgesamt 38 % der Befragten einen Mehrwert der E-Akte im Wissensmanagement sehen, da die E-Akte die notwendige Unterstützung für einen übergreifenden und durchgehenden Wissenstransfer leisten kann.

Zudem sehen 31 % der Befragten einen großen Nutzen der E-Akte in der behördenübergreifenden Kommunikation. Dabei ist zwischen einem reinen Datenaustausch sowie tiefgreifender Zusammenarbeit zwischen Behörden, wie beispielsweise im Gesetzgebungsverfahren, zu unterscheiden. Gerade in der tiefgreifenden Zusammenarbeit treten vielfach Schnittstellen zwischen unterschiedlichen IT-Systemen auf.

Dies liegt daran, dass die Funktionalitäten der E-Akte häufig nicht vollständig genutzt werden, indem beispielsweise die Anbindung von Fachverfahren nicht durchgeführt wird. Es gilt, diese Schnittstellen zu vereinheitlichen, um eine durchgehende behördenübergreifende Zusammenarbeit und Kommunikation gewährleisten zu können.

GOOD PRACTICE:



Fachverfahren der Polizeibehörden von Bund und Ländern (2020)

Mit dem Programm Polizei 2020 soll das Informationswesen der Polizeibehörden des Bundes und der Länder vereinheitlicht und harmonisiert werden. Die IT der Strafverfolgungsbehörden ist über Jahrzehnte organisch gewachsen. Die Auswirkungen brachten die Leitungsebenen der Archivverwaltungen von Bund und Ländern in ihrem Abschlussbericht im Juli 2020 auf den Punkt: „Die Polizeibehörden von Bund und Ländern nutzen bislang nur selten gemeinsame Fachverfahren, sondern setzen flächendeckend auf individuelle Anwendungen, sodass in vielen Fällen nicht ein, sondern bis zu sechzehn und mehr unterschiedliche Fachverfahren für die gleiche Aufgabe verwendet werden, je nachdem welche Bundes- oder Landespolizeibehörde gerade handelt. Dass sich ihre Funktionalitäten von Land zu Land oftmals nur wenig unterscheiden, bisweilen gar der Hersteller der gleiche ist, verwundert angesichts der Aufgabengleichheit nicht.“



Low-Code-Plattformen sind ein vielversprechender Ansatz, einfachere Prozesse und Verfahren mit allen am Prozess Beteiligten aufzubauen.“

Dr. Thomas Dress, Abteilungsleiter PH, Projektleiter Digitale Personalakte, Bundesverwaltungsamt

2.6 Digitalisierungsplattformen als Schnittstellenmanager

Die fehlenden Schnittstellen sind, wie in den vorangegangenen Abschnitten dargestellt, insbesondere im Bereich der Fachverfahren ein großes Hemmnis für die ganzheitliche elektronische Bearbeitung in den öffentlichen Verwaltungen. Vorgaben für den standardisierten Austausch von Daten, Dokumenten und Protokollinformationen sind in vielen Bereichen definiert, aber die Umsetzung ist bei der Vielzahl an Systemen und Technologien schwierig. Digitalisierungsplattformen können mit passenden Standardkonnektoren als Schnittstellenmanager helfen, die existierenden unterschiedlichen IT-Systeme anzubinden.

In den Befragungsergebnissen wird deutlich, dass die Verwendung von Digitalisierungsplattformen aktuell noch nicht durchgedrungen ist. So ist aktuell die Einführung von Low-Code-Plattformen bei 52 % der Befragten nicht in der Planung. 35 % der Befragten wissen es nicht oder können die Frage nicht beantworten. Nur bei 1 % der Umfrageteilnehmenden ist die Integration von Low-Code-Plattformen abgeschlossen.



DIGITALISIERUNGSPLATTFORM:

Der Begriff Digitalisierungsplattformen wird in dieser Studie als Überbegriff für unterschiedliche plattformbasierte Digitalisierungshilfen verwendet. Diese sind nicht als Produkt zu verstehen, sondern bieten als Plattform eine Summe von Funktionsbereichen an. Somit können Digitalisierungsplattformen den Einsatz von Microservices umfassen und/oder aus mehreren Produkten bestehen. Digitalisierungsplattformen benötigen mindestens die Funktionsbereiche Low-Code-Entwicklung inklusive UI-Design und Prozesssteuerung und -automatisierung, um als solche zu gelten. Darüber hinaus können aber auch weitere Funktionsbereiche wie KI-Elemente, RPA, Chatbots oder Formularmanagement inkludiert sein.

Die Digitalisierungsplattformen fungieren wie ein Schnittstellenmanager, der bereits vorhandene IT-Lösungen und Anwendungen flexibel integriert. Intelligente Funktionsmodule ermöglichen es darüber hinaus, komplexe Prozesse zu automatisieren. Mehrfacheingaben werden dank eines zentralen Datenmanagements überflüssig. Änderungen in Prozessabläufen oder Anpassungen durch gesetzliche Änderungen können durch den Einsatz einer Digitalisierungsplattform somit schnell und unkompliziert realisiert werden.

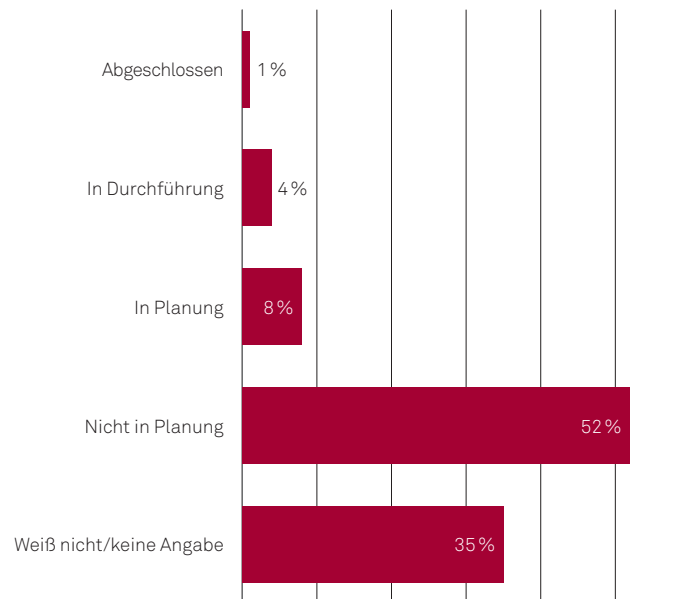
Die nachstehende Abbildung 8 visualisiert die oben aufgeführten Befragungsergebnisse in Bezug auf die geringe Verwendung von Low-Code-Plattformen.

„Es ist ein Stück weit erschreckend, wie wenige Behörden sich aktuell mit modernen Plattformen beschäftigen – eine Diskussion die wir in der Wirtschaft bereits vor zehn Jahren geführt haben. Gerade Low-Code-Plattformen sind eine wichtige Zukunftstechnologie, um Fachverfahren mit wenig manueller Programmierung modular nach Baukasten-Prinzip zu digitalisieren.“

Ammar Alkassar, Bevollmächtigter für Innovation und Strategie und CIO Regierung des Saarlandes

Abbildung 8: Einsatz von Low-Code-Plattformen

Sind neben der Steuerung von Prozessen auch Low-Code-Plattformen zur Erstellung von Anwendungen, um eine ganzheitliche Ende-zu-Ende-Digitalisierung sicherzustellen, geplant?



Anteile der befragten Institutionen, in % (n = 130)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

Ein Schlüssel zur Modernisierung

Neben den Schnittstellen zwischen den Anwendungen bilden die Fachverfahren selbst einen wesentlichen Schlüssel in der Verwaltungsmodernisierung. Allerdings birgt die Nutzung von Altanwendungen viele Risiken. Die Wartung und der Betrieb werden im Laufe der Zeit sehr kostenintensiv, insbesondere dann, wenn permanent neue fachliche und gesetzliche Anforderungen in den Anwendungen umgesetzt werden müssen. Als Beispiel dafür können erneut die Anforderungen des Onlinezugangsgesetzes (OZG) genannt werden, die einen Großteil der aktuellen Modernisierungsmaßnahmen ausmachen. Fachanwendungen lassen sich auf verschiedenen Wegen erstellen oder modernisieren. Beispielsweise lässt sich eine Altanwendung auf eine Digitalisierungsplattform portieren, die sämtliche Anforderungen eines Fachverfahrens abdeckt und es mit zusätzlichen Funktionalitäten wie mobilen Apps, Auswertungen, KI-Elementen und Automatisierungen modernisiert. 65 % der Umfrageteilnehmenden, die mit einer Digitalisierungsplattform arbeiten, geben an, dass sie Low-Code-Plattformen wegen der Bereitstellungsmöglichkeiten mobiler Applikationen bevorzugen, während 53 % das Formularmanagement und 47 % Chatbotfunktionen nutzen.

Von den wenigen Umfrageteilnehmenden, die Low-Code-Plattformen kennen, nutzen 53 % die Wiederverwendbarkeit von Teilprozessen oder graphischen Elementen. Fast 47 % geben an, dass sie eine Erhöhung der Interoperabilität durch Schnittstellenreduktion erreichen bzw. erkennen die Vorteile an.

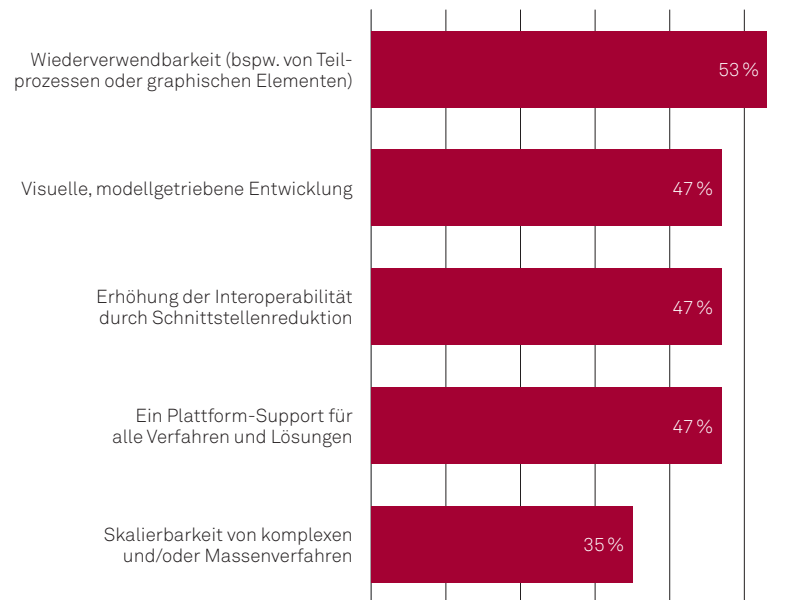
In der nachfolgenden Abbildung 9 ist dargestellt, wie Führungskräfte die verschiedenen Eigenschaften von Low-Code-Plattformen bewerten.



Das Ziel ist, alle Prozesse von Anfang bis zum Ende zu digitalisieren.“

Ulrich van Bebbber, Unterabteilungsleiter Z 2 Zentrale Dienste; IT Außenrevision; Compliance;
Umweltmanagementvertreter; IT-Beauftragter

Abbildung 9: Bewertung der Führungskräfte von Low-Code-Eigenschaften
Welche Eigenschaften der Low-Code-Plattform nutzen Sie?



Ein weiterer Bereich, der eine Digitalisierungsplattform ausmacht, ist die Prozesssteuerung. Prozesssteuerungslösungen sind bei weniger als 50 % der Behörden auf Bundes-, Landes- sowie Kommunalebene im Einsatz oder in der Planung. 24 % der Studienteilnehmenden sehen die Verwendung von Workflow-Engines, Enterprise Service Bus (ESB) und weiteren Prozesssteuerungstools vor. Prozessautomatisierungsplattformen (DPA) wollen bereits 26 % der befragten Behörden künftig einsetzen, um die Prozesssteuerung zwischen den verschiedenen IT-Systemen zu garantieren. Um die automatisierte Bearbeitung von strukturierten Prozessen und Routineaufgaben zu ermöglichen und den Mitarbeitenden der Behörden mehr Ressourcen zu verschaffen, planen 12 % den Einsatz von Robotic Process Automatisierung (RPA).

Mehrfachnennung möglich
Anteile der befragten Institutionen, welche eine Low-Code-Plattform mind. planen, in % (n = 17)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022



Themen wie Optimierung und medienbruchfreie Gestaltung von Prozessen sind in der Verwaltung noch nicht vollumfassend angekommen.“

Dr. Gustav Lebhart, Referatsleitung Digitalisierung und IT-Grundsatz, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

GOOD PRACTICE:

Überbrückungshilfe

Wie zuverlässig, schnell und unkompliziert ein Online-Service bzw. ein Fachverfahren über eine Digitalisierungsplattform umgesetzt und bundesweit ausgerollt werden kann, beweist die Einführung der Überbrückungshilfe, wobei das Bundesministerium des Innern (BMI) das verantwortliche Bundesressort und Bayern federführendes Bundesland waren. Innerhalb weniger Wochen wurde der notwendige Online-Antragsprozess OZG-konform digitalisiert. Alle Länder haben sich im Rahmen des „Einer für Alle“-Prinzips angeschlossen.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) sind Betreiber der Plattform. Allein für die Novemberhilfe 2020 waren knapp 300.000 Anträge eingegangen (Stand 07.01.2021). Dabei musste die Plattform sicherstellen, dass die erforderlichen Unterstützungszahlungen für Unternehmen und Soloselbstständige in sehr kurzer Frist beantragt, die Anträge bewilligt und die Auszahlungen über die Bewilligungsstellen der Länder vorgenommen werden konnten.



HANDLUNGSEMPFEHLUNG 5:

Es muss ein zentrales Ziel sein, einheitliche Systeme, Schnittstellen und Komponenten zu nutzen, um die digitale Transformation sicherzustellen. Die situationsabhängige Umsetzung folgender Maßnahmen ist hierbei erfolgsentscheidend:

1. Modernisierung der Fachverfahren, auch durch die konsequente Verbindung von Input-Management über die E-Akte bis zum Output-Management
2. Systembruchfreie Fachprozesse durch gezielte Verwendung von Steuerungswerkzeugen
3. Einführung von Digitalisierungsplattformen um sicherzustellen, dass die zielgerichtete Modernisierung von Fachverfahren umgesetzt wird
4. Digitalisierungsplattformen müssen in die Architektur der zentralen IT-Dienstleister in Bund, Ländern und Kommunen aufgenommen werden, um systembruchfreie Prozesse gewährleisten zu können



2.7 Prozessmanagement – Potenziale werden nicht voll ausgeschöpft

Das 2013 in Kraft getretene E-Government-Gesetz legt fest, dass diejenigen Verwaltungsabläufe, die erstmals zu wesentlichen Teilen elektronisch unterstützt werden, vor Einführung der informationstechnischen Systeme unter Nutzung gängiger Methoden dokumentiert, analysiert und optimiert werden sollen¹². Auch unabhängig von der gesetzlichen Vorgabe ist die praktische Erfahrung der Autoren, dass die Herausforderungen, welche die Digitalisierung des Verwaltungshandelns mit sich bringt, strukturiert angegangen werden müssen. Prozessmanagement ist dafür eine wichtige Basis. Nur wenn optimierte und durchgängige Soll-Prozesse mit den nötigen Informationen vorliegen, können effiziente IT-gestützte Arbeitsabläufe umgesetzt werden.

12 msg systems ag: IT-Konsolidierung in der öffentlichen Verwaltung, 2017, 2019, 2021



PROZESSMANAGEMENT

Die Abfolge von Schritten, die für die Erbringung einer Leistung notwendig sind, wird durch einen fachlichen Prozess beschrieben. Prozesse sind die unerlässliche Basis für die digitale Transformation und damit ein elementares Fundament für die Verwaltungsmodernisierung. Werden bestimmte Fachprozesse erhoben und dokumentiert, spricht man vom operativen Prozessmanagement. Die Bereitstellung der notwendigen Prozesse in einer Organisation ist mit erheblichem Aufwand verbunden. Klare Vorgaben sind daher immens wichtig, damit Prozessmanagement effizient und zielgerichtet eingeführt werden kann. Ein übergreifendes strategisches Prozessmanagement gibt den Rahmen für das operative Prozessmanagement vor, berücksichtigt die strategischen Ziele, die Art der Prozessdokumentation und macht Vorgaben für den kontinuierlichen Verbesserungsprozess. Dadurch wird sichergestellt, dass jede Aktivität im Bereich Prozessbearbeitung ein gezielter Beitrag zum ganzheitlichen Prozessmanagement der Organisation ist.

Anhand der folgenden Stufen kann der Reifegrad des Prozessmanagements einer Organisation eingeschätzt werden:

1. Ist-Prozesse werden dokumentiert (Prozesstabelle und -modell)
2. Ist-Prozesse werden optimiert und zu Soll-Prozessen abgeleitet
3. Für die Prozesserhebung und -dokumentation werden zentrale Vorgaben gemacht
4. Prozessdokumentationen werden organisationsweit veröffentlicht, um das Wissensmanagement zu fördern
5. Steuerung durch zentrale Vorgaben eines strategischen Prozessmanagements:
Durch die Leitungsebene eingeforderte, kontinuierliche Überprüfung und Verbesserung der Prozesse mit Hilfe von Prozessregistern, Prozessverantwortlichen, Kennzahlen und steuernden Prozessen

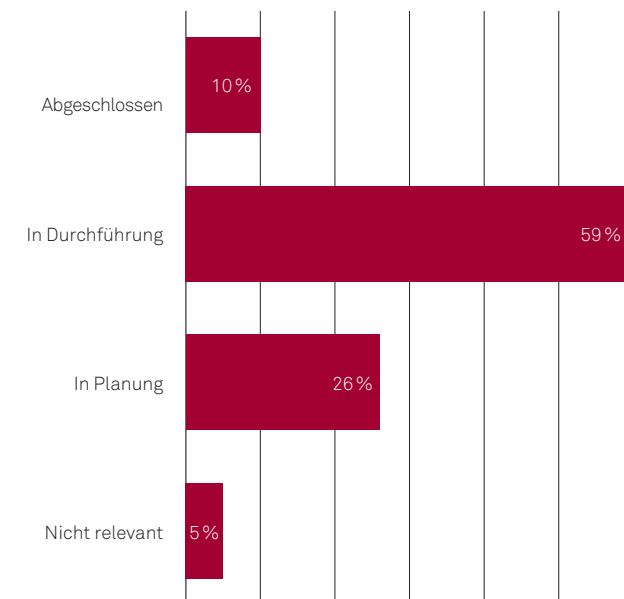
Prozessdokumentation

Die Umfrage gibt Auskunft, inwieweit Prozesserhebung und -dokumentation in der öffentlichen Verwaltung bereits fortgeschritten sind. 5 % der Befragten geben an, dass Prozessdokumentation für ihre Behörde nicht relevant ist und somit nicht durchgeführt wird, 26 % planen immerhin die Einführung, 59 % berichten davon, dass die Prozessdokumentation aktuell durchgeführt wird. Lediglich 10 % gaben den Status „Abgeschlossen“ an.

In der folgenden Abbildung 10 finden Sie die graphische Darstellung zum Status der Prozessdokumentation.

Abbildung 10: Status der Prozessdokumentation

Sind die Prozesse in Ihrer Behörde bereits elektronisch dokumentiert?



Anteile der befragten Institutionen, in % (n = 130)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

Dokumentationswerkzeug und Prozessmanagement

Mit Blick auf das Prozessmanagement ist die einheitliche Nutzung des verwendeten Werkzeugs entscheidend. Wenn am Ende ein funktionierendes und effizient zu betreibendes Prozessmanagement erreicht werden soll, müssen die Prozesse auf dieser Basis dokumentiert werden. Darauf aufbauend beleuchtet die Umfrage den Einsatz von Dokumentationswerkzeugen.

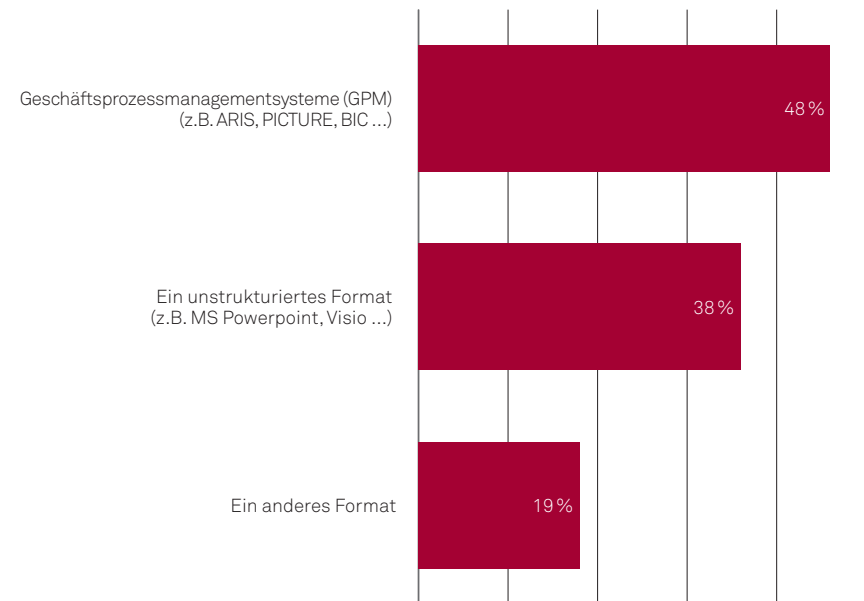
Die Ergebnisse der befragten Behörden zeigen, dass unstrukturierte Formate mit 38 % deutlich an Boden verloren haben und für das Geschäftsprozessmanagement heute spezialisierte Werkzeuge mit 48 % den Einsatzbereich dominieren.

Innerhalb der Abbildung 11 finden Sie die graphische Zusammenfassung der eingesetzten Werkzeuge für die Prozessdokumentation.

Welche Erfahrungen haben die Behörden, die ein Geschäftsprozessmanagementsystem verwenden, bei der Einführung gemacht? 35 % haben diese als große und genauso viele Institutionen als mittlere Herausforderung empfunden. Lediglich 30 % sehen darin nur eine kleine (21 %) oder keine (9 %) Herausforderung.

Abbildung 11: Anteil der eingesetzten Werkzeuge bei der Prozessdokumentation

Mit welchen Werkzeugen wurden/werden die Prozesse dokumentiert bzw. (Planer): Welches würden Sie präferieren?



Mehrfachnennung möglich

Anteile der befragten Institutionen, welche die Prozessdokumentation mind. planen, in % (n = 122)

© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022



Die ergebnisbezogene Erfassung von Kennzahlen gibt uns einen guten Überblick über die Outputs unserer Prozesse.“

Dr. Thomas Dress, Abteilungsleiter PH, Projektleiter Digitale Personalakte, Bundesverwaltungsamt

Dokumentationsqualität

Ist-Prozesse sind der Ausgangspunkt für Optimierungen. Von diesen Optimierungsmaßnahmen ausgehend besteht die Möglichkeit, Verbesserungen in Soll-Prozessen abzubilden. Dieses Verfahren ist aber äußerst aufwendig. Aus diesem Grund ist zwischenzeitlich der Trend aufgekommen, direkt die Soll-Prozesse zu beschreiben. Die Antworten der Studienteilnehmenden zeigen auf, dass dieser Trend keinen weiteren Bestand hat. 84 % der Befragten geben an, dass Ist- und Soll-Prozesse dokumentiert werden, nur 5 % der Befragten stellen sich weiterhin der Herausforderung, direkt den Soll-Prozess zu beschreiben.

Einsatz von Prozesslandkarten

Die Prozessdokumentation ist der Einstieg und Teil des operativen Prozessmanagements. Mittel- und langfristig haben Organisationen einen hohen Mehrwert von den dokumentierten Prozessen, wenn diese im Rahmen eines strategischen Prozessmanagements entstehen, definierten Zielen folgen und gemanagt werden.

Die vorliegende Befragung gibt Auskunft darüber, ob über die Prozessdokumentation hinaus auch Ansätze zum strategischen Prozessmanagement in den Behörden verfolgt werden. Ein wesentlicher Indikator ist die Nutzung einer Prozesslandkarte zur Visualisierung einer Prozessübersicht und die Organisation der Prozesse in einem Prozessregister. Bei der vorliegenden Umfrage ist festzustellen, dass 65 % der Befragten keine Prozesslandkarte mit den Bereichen Führungs-, Kern- und Unterstützungsprozesse erstellen bzw. einsetzen und somit den oben angeführten strategische Nutzen nicht erschließen.

Kennzahlenbasierte Steuerung

Über Kennzahlen können Prozesse an wichtigen Stellen transparent dargestellt werden, was Einschätzungen zu deren Leistungsfähigkeit zulässt. Dies wiederum bildet die Basis für eine kontinuierliche Verbesserung. Die vorliegende Befragung zeigt, dass 65 % der Befragten keine Kennzahlen erfassen und dies auch nicht für die Zukunft planen. 35 % der Studienteilnehmenden nutzen hingegen Kennzahlen bzw. planen, dies zu tun, wobei mehr als die Hälfte davon Kennzahlen regelmäßig zu Evaluations- oder Analyse-zwecken verwendet.

Wissensmanagement

Mitarbeitende, die einen schnellen Überblick über die Prozesse ihrer Organisation erhalten und Zusammenhänge, Abhängigkeiten und Abläufe direkt einsehen können, arbeiten effizienter.

Die Erhebung beleuchtet auch diese Frage. In Behörden, die über eine Prozessdokumentation verfügen, kann die Belegschaft weitestgehend auf die dokumentierten Prozesse direkt zugreifen. Allerdings ist nur bei 34 % ein organisationsweiter Zugriff möglich. Die meisten beschränken den Zugriff auf die Organisationseinheit der Angestellten.

GOOD PRACTICE:

Einführung Prozessmanagement im Freistaat Sachsen



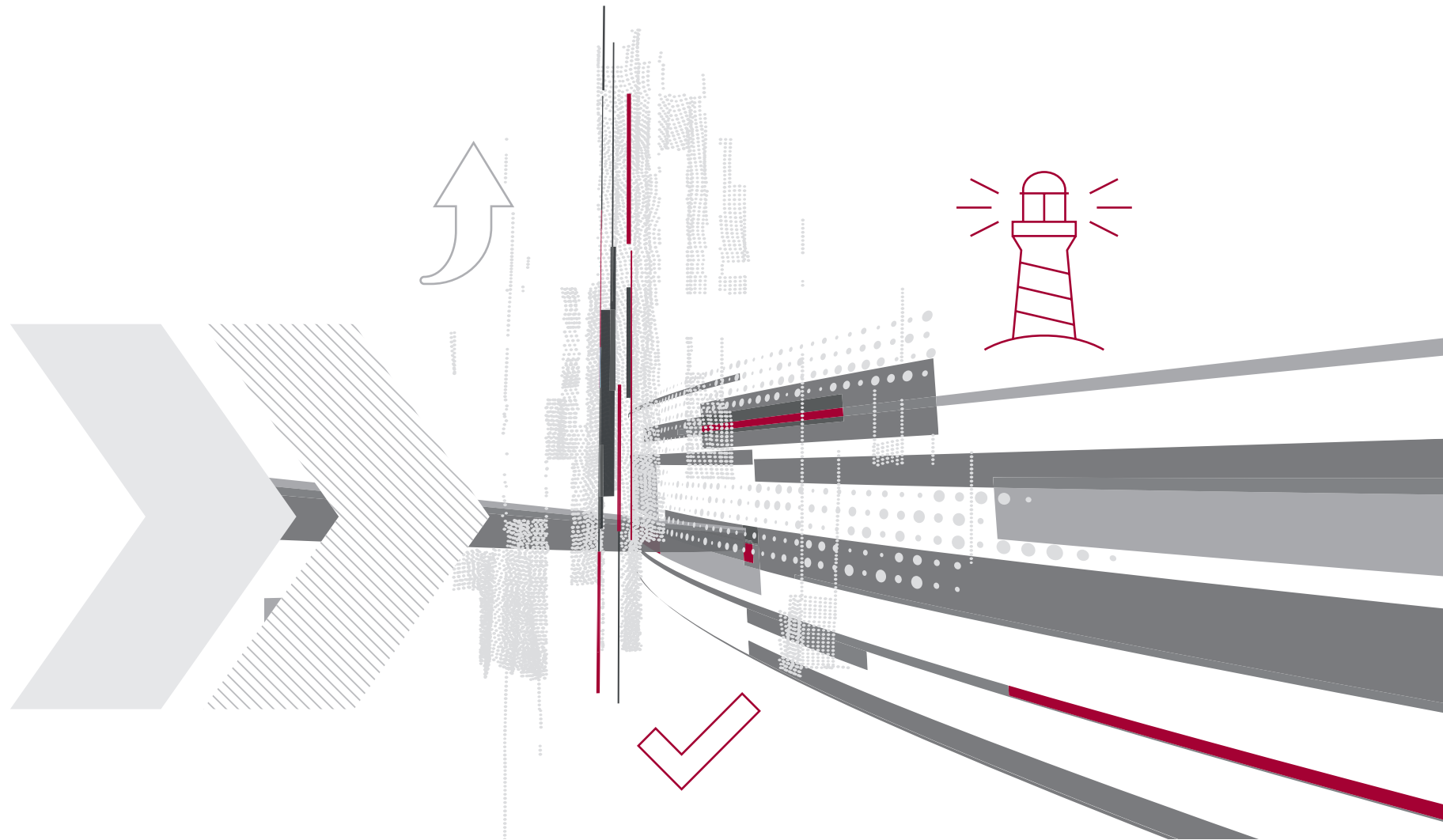
Vor etwa zehn Jahren hat sich das Land Sachsen entschieden, ein umfassendes Prozessmanagement Projekt ins Leben zu rufen. Denn früh wurde erkannt, dass Prozessmanagement ein zentraler Ansatzpunkt für die sinnvolle Optimierung aller relevanten Verwaltungsverfahren ist. Sachsen ist das erste und einzige Bundesland, das ein „Handbuch Prozessmanagement“ zur Schaffung und Fortschreibung einheitlicher Standards eingeführt hat. Auch die Prozessplattform Sachsen und ein landesweites Schulungsangebot tragen zur Verankerung bei. Der Freistaat Sachsen stellt diese Instrumente zentral als sogenannte E-Government-Basiskomponente zur Verfügung und schafft damit umfangreiche Rahmenbedingungen für modernes Prozessmanagement. Dabei orientiert sich Sachsen an den Schlüsselfaktoren für erfolgreiches Projektmanagement: Die Auswahl und der Einsatz von geeigneten Methoden und Vorgehensweisen, die Nutzung eines passenden Werkzeugs, die Gewährleistung einer ausreichenden Qualifizierung der Mitarbeitenden, der Aufbau einer passenden Organisationsstruktur zur Gewährleistung von Wissenstransfer, die Vernetzung und der Austausch zwischen Akteuren im Prozessmanagement sowie die Unterstützung in der operativen und strategischen Durchführung. Derzeit nutzen bereits über 180 sächsische Verwaltungseinrichtungen die Methoden und Werkzeuge des Prozessmanagements, darunter u.a. alle zehn Kreisverwaltungen und dreizehn Hochschulen.

HANDLUNGSEMPFEHLUNG 6:



Der Einsatz eines Prozessmanagements ist als wesentlicher Erfolgsfaktor bei der Digitalisierung anzusehen und bedarf der uneingeschränkten Förderung durch die Leitungsebene. Folgende wesentlichen Kernelemente müssen bei einer Umsetzung beachtet werden:

1. Prozesslandkarten geben Orientierung, um das große Ganze im Blick zu behalten
2. Prozesswissen muss organisationsübergreifend zur Verfügung stehen, wenn es seinen vollen Nutzen entfalten soll
3. Prozessdokumentationen werden idealerweise stufenweise umgesetzt:
 - Prozessbezogene Ziele festlegen
 - Ist-Situation feststellen und analysieren
 - Abläufe und Strukturen optimieren
 - Soll-Prozesse einführen und fortlaufend evaluieren



3. AUSBLICK

Sehr geehrte Leserinnen, sehr geehrte Leser, im Vorwort haben wir in Aussicht gestellt, einen Ausblick „wagen“ zu wollen. Dies ist in der sehr veränderlichen Welt von heute sicher nicht einfach und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Eine diesem stetigen Wandel angepasste und handlungsfähige öffentliche Verwaltung ist das Ziel aller auf die Zukunft gerichteten Bemühungen.

Lassen Sie uns im Rahmen der Erkenntnisse der vorliegenden Befragung einen Blick auf die kommende Zeit werfen und zusammenfassen, was erreicht werden muss:

Bewältigung exogener Schocks

Der digitale Rückstand verdeutlicht den Druck auf die Behörden, die eigene Digitalisierung noch stärker zu fokussieren. Exogene Schocks wie die Aufnahme Geflüchteter 2015, die Pandemie und der Ukraine-Krieg unterstreichen das Fehlen einheitlicher digitaler Systeme in der öffentlichen Verwaltung und die teilweise Überforderung bei der Umsetzung digitaler Maßnahmen. Zukünftig wird das Zusammenwirken und die Aufgabenverteilung zwischen den Verwaltungsebenen noch mehr zunehmen. Dieses demonstriert, welchen grundlegenden Mehrwert die Einführung einheitlicher digitaler Systeme für die öffentliche Verwaltung hat.

Einbindung der Belegschaft

Obwohl die E-Akte mittlerweile in fast allen befragten Behörden mindestens geplant oder eingeführt wird und die Mehrwerte dieser Einführung weitläufig verbreitet sind, geht der Kulturwandel hin zur elektronischen Verwaltungsarbeit nur langsam voran. In der Zukunft wird sich dies beschleunigen. Behördenleitungen, Führungskräfte und Projektmitarbeitende werden Ängste und Sorgen der Mitarbeitenden durch deren aktive Einbindung in die Digitalisierungsprozesse abbauen. Zudem werden Verwaltungen sich selbst in die neue digitale Normalität überführen und durch die sukzessive Anpassung von organisatorischen Rahmenbedingungen und technischen Erfordernissen dieses Ziel erreichen.

State-of-the-Art-Lösungen einsetzen

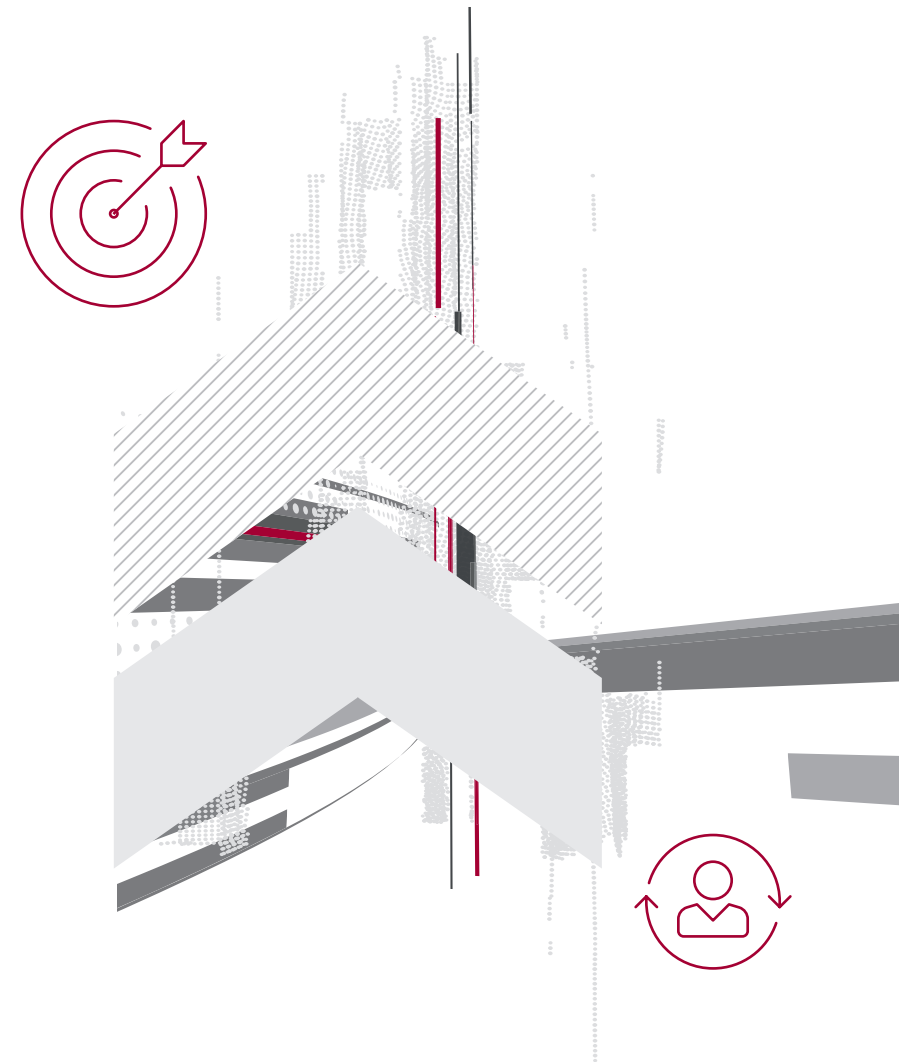
In der Privatwirtschaft finden Digitalisierungsplattformen seit einigen Jahren vermehrt Anwendung. Der öffentlichen Verwaltung werden diese helfen, um Verwaltungsmitarbeitende bei zeitintensiven, repetitiven und manuellen Prozessen zu entlasten und den künftigen Fachkräftemangel zu bewältigen. Der öffentliche Sektor wird die stetig fortschreitende Technologieentwicklung im Blick behalten. Die öffentliche Verwaltung wird State-of-the-Art Lösungen

einsetzen und regelmäßig bereit sein, eine Vorreiterrolle beim Technologieeinsatz einzunehmen. Fachverfahren werden zielgerichtet modular digitalisiert, um unter anderem Komponenten aus dem „Entwicklungsprozess“ wiederzuverwenden.

Mit Prozessmanagement zum Erfolg

Das Prozessmanagement wird zu einem fundamentalen Bestandteil einer ganzheitlichen Verwaltungstransformation. Mit Hilfe eines übergreifenden strategischen Prozessmanagements wird die Digitalisierung des Verwaltungshandelns strukturiert und gezielt zum Erfolg geführt. Einheitliche Prozesswerkzeuge werden den Wissenstransfer und Austausch zwischen allen Beteiligten sicherstellen. Darüber hinaus wird ein umfassendes operatives Prozessmanagement über alle Bereiche hinweg die Transformation der Verwaltungen unterstützen.

Fazit: Deutschlands Verwaltung ist auf dem Weg zur Digitalisierung. Nicht zuletzt hat die Einführung des Onlinezugangsgesetzes einen neuen Schub ausgelöst – auch wenn die Umsetzung aller Wahrscheinlichkeit nach nicht planmäßig abgeschlossen werden wird. Es muss aber weiterhin konsequent an der durchgängigen Digitalisierung aller Verwaltungsprozesse gearbeitet werden, um die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft zu erfüllen und die Herausforderungen des demografischen Wandels zu meistern.



4. STATISTISCHE INFORMATIONEN

Im nachfolgenden Kapitel der Studie werden die erhobenen Daten jeweils für die Verwaltungsebene Bund, Land und Kommune detailliert dargestellt. Im Anschluss an die Darstellung von statistischen Informationen zur Stichprobenzusammensetzung, werden im ersten Frageabschnitt die Ergebnisse zu dem thematischen Abschnitt „Digitalisierungsgrad von Verwaltungsprozessen“ dargelegt. Im folgenden Abschnitt sind die Fragen zum „Status quo der E-Akten-Einführung“ und den damit verbundenen Herausforderungen und Mehrwerten enthalten. Abschließend werden die gestellten Fragen zur „Analyse und Optimierung von Prozessen“ mit dem Schwerpunkt auf Prozessmanagement und Digitalisierungsplattformen deskriptiv vorgestellt.

1. Stichprobenzusammensetzung

1.1 Stichprobenzusammensetzung nach Position der Befragten

Welche Position haben Sie in Ihrer Behörde inne?

IN %		BUND	LAND	STADT	TOTAL
Position der Befragten	IT-Leiter:in	46%	50%	23%	44%
	Organisations-Leiter:in	46%	41%	46%	43%
	Sonstige(r) leitende(r) Mitarbeiter:in IT	4%	4%	15%	6%
	Sonstige(r) leitende(r) Mitarbeiter:in Organisation, zentrale Prozesse	4%	3%	15%	5%
	Leiter:in der Behörde	0%	3%	0%	2%
	Total	100%	100%	100%	100%

Anteile der befragten Institutionen, in % (n = 130)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

1.2 Stichprobenzusammensetzung nach Anzahl an Angestellten

Wie viele Mitarbeiter:innen arbeiten in Ihrer Behörde (an allen Standorten)?

IN %		BUND	LAND	STADT	TOTAL
Anzahl Angestellte	< 100 Angestellte	0%	14%	0%	8%
	100 bis 249 Angestellte	8%	34%	4%	23%
	250 bis 499 Angestellte	38%	28%	4%	25%
	500 bis 1.499 Angestellte	25%	16%	8%	16%
	1.500 bis 4.999 Angestellte	17%	8%	50%	18%
	1.500 bis 4.999 Angestellte	17%	8%	50%	18%
	Total	100%	100%	100%	100%

Anteile der befragten Institutionen, in % (n = 130)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

2. Digitalisierungsgrad von Verwaltungsprozessen

2.1 Stellenwert der Digitalisierung vor Corona

Welchen Stellenwert hatte das Thema Digitalisierung und elektronische Verarbeitung von Daten und Dokumenten vor Corona in Ihrer Behörde?

IN %	BUND	LAND	STADT	TOTAL
Top-Thema	63%	56%	62%	58%
Ein wichtiges Thema neben anderen	33%	36%	38%	36%
Eher ein Randthema: Es wird gemacht, weil es getan werden muss	4%	8%	0%	5%

Anteile der befragten Institutionen, in % (n = 130)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

2.2 Stellenwert der Digitalisierung nach Corona

Und ist der Stellenwert des Themas Digitalisierung in Ihrer Behörde aufgrund der Corona-Situation gestiegen, gleich geblieben oder gesunken?

IN %	BUND	LAND	STADT	TOTAL
Gestiegen	79%	74%	92%	78%
Gleich geblieben	21%	26%	8%	22%
Gesunken	0%	0%	0%	0%

Anteile der befragten Institutionen, in % (n = 130)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

2.3 Herausforderungen durch coronabedingte Verlagerung ins Homeoffice

Welcher der folgenden Herausforderungen stand Ihre Behörde durch die coronabedingte Verlagerung der Arbeitsplätze ins Homeoffice gegenüber?

IN %		BUND	LAND	STADT	TOTAL
Papierbasierte Zeichnungsvorgänge	Herausforderung	50%	48%	77%	54%
	Keine Herausforderung	50%	52%	23%	46%
E-Mail-Bearbeitung	Herausforderung	4%	18%	8%	13%
	Keine Herausforderung	96%	82%	92%	87%
Erfassung von Arbeitszeiten	Herausforderung	17%	11%	19%	14%
	Keine Herausforderung	83%	89%	81%	86%
Zugriff auf Fachverfahren	Herausforderung	33%	44%	50%	42%
	Keine Herausforderung	67%	56%	50%	58%

IN %		BUND	LAND	STADT	TOTAL
Zugriff auf Papierakten	Herausforderung	63%	64%	81%	67%
	Keine Herausforderung	37%	36%	19%	33%
Kommunikation und Abstimmung in Abteilungen	Herausforderung	50%	63%	62%	60%
	Keine Herausforderung	50%	37%	38%	40%
Überforderung der Mitarbeiter:innen	Herausforderung	58%	62%	65%	64%
	Keine Herausforderung	42%	35%	35%	36%
Beschaffung mobiler Hardware für alle Mitarbeiter:innen	Herausforderung	71%	63%	69%	65%
	Keine Herausforderung	29%	37%	31%	35%

Anteile der befragten Institutionen, in % (n = 130)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

2.4 Nutzung von digitalen Systemen

Welche der folgenden Systeme werden in Ihrer Behörde für die elektronische Erfassung, Bearbeitung und Übermittlung von Daten und Dokumenten bereits genutzt?

IN %	BUND	LAND	STADT	TOTAL
Scansystem	78%	80%	92%	82%
Collaboration-System zur Zusammenarbeit	83%	70%	85%	75%
Elektronische/virtuelle Poststelle	75%	71%	52%	68%
Elektronische/digitale Signatur	71%	58%	64%	61%
Formularmanagementsystem (FMS)	67%	46%	92%	59%
Zentrales Verwaltungsportal	43%	47%	70%	50%
Individuelles Verwaltungsportal	48%	45%	65%	49%
Prozessplattform/Robotic Process Automatisierung	48%	41%	43%	43%
Service- bzw. Nutzerkonto (Bürger:innen)	55%	29%	72%	42%
Low-Code-Entwicklungsplattform	21%	8%	9%	11%

Anteile der befragten Institutionen, in % (n = 130)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

2.5 Zufriedenheit mit digitalen Systemen

Wie zufrieden sind Sie mit der Nutzung der folgenden Systeme für die elektronische Erfassung, Bearbeitung und Übermittlung von Daten und Dokumenten?

IN %		BUND	LAND	STADT	TOTAL
Scansystem	Sehr zufrieden	22%	14%	4%	13%
	Eher zufrieden	72%	81%	83%	80%
	Eher unzufrieden	0%	2%	8%	3%
	Sehr unzufrieden	6%	3%	5%	4%
Formularmanagementsystem (FMS)	Sehr zufrieden	6%	2%	13%	7%
	Eher zufrieden	75%	81%	57%	72%
	Eher unzufrieden	13%	17%	22%	17%
	Sehr unzufrieden	6%	0%	8%	4%
Service- bzw. Nutzerkonto (Bürger:innen)	Sehr zufrieden	0%	9%	11%	8%
	Eher zufrieden	67%	57%	50%	57%
	Eher unzufrieden	25%	30%	33%	30%
	Sehr unzufrieden	8%	4%	6%	5%
Individuelles Verwaltungsportal	Sehr zufrieden	20%	9%	13%	12%
	Eher zufrieden	50%	68%	47%	59%
	Eher unzufrieden	20%	23%	40%	27%
	Sehr unzufrieden	10%	0%	0%	2%
Zentrales Verwaltungsportal	Sehr zufrieden	0%	11%	6%	8%
	Eher zufrieden	80%	72%	75%	74%
	Eher unzufrieden	10%	17%	19%	16%
	Sehr unzufrieden	10%	0%	0%	2%

IN %		BUND	LAND	STADT	TOTAL
Elektronische/ virtuelle Poststelle	Sehr zufrieden	28%	12%	23%	17%
	Eher zufrieden	61%	77%	54%	70%
	Eher unzufrieden	11%	9%	23%	11%
	Sehr unzufrieden	0%	2%	0%	2%
Collaboration-System zur Zusammenarbeit	Sehr zufrieden	5%	18%	5%	12%
	Eher zufrieden	84%	55%	64%	63%
	Eher unzufrieden	11%	25%	18%	21%
	Sehr unzufrieden	0%	2%	13%	4%
Elektronische/ digitale Signatur	Sehr zufrieden	12%	7%	0%	6%
	Eher zufrieden	71%	70%	63%	68%
	Eher unzufrieden	12%	22%	37%	23%
	Sehr unzufrieden	5%	1%	0%	3%
Prozessplattform/ Robotic Process Automatisierung	Sehr zufrieden	9%	10%	10%	10%
	Eher zufrieden	55%	65%	70%	63%
	Eher unzufrieden	27%	12%	20%	17%
	Sehr unzufrieden	9%	13%	0%	10%
Low-Code-Entwicklungsplattform	Sehr zufrieden	0%	33%	0%	17%
	Eher zufrieden	50%	50%	50%	50%
	Eher unzufrieden	25%	17%	50%	25%
	Sehr unzufrieden	25%	0%	0%	8%

Mehrfachnennung möglich
Anzahl der befragten Institutionen, die entsprechende Systeme nutzen, in % (n = 12-106)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

2.6 Prozentualer Eingang digitaler Daten

Für wie viel Prozent Ihrer behördlichen Aufgaben werden heute schon die benötigten Daten und Dokumente elektronisch erfasst und gespeichert?

IN %	BUND	LAND	STADT	TOTAL
0 %	4%	0%	0%	1%
1% bis 24%	13%	10%	31%	15%
25% bis 49%	13%	18%	46%	22%
50% bis 74%	33%	24%	8%	22%
75% bis 100%	38%	49%	15%	40%

Anteile der befragten Institutionen, in % (n = 130)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

2.7 Prozentualer Ausgang digitaler Daten

Wie viel Prozent der Daten und Dokumente werden heute schon in Ihrer Behörde elektronisch versendet?

IN %	BUND	LAND	STADT	TOTAL
0 %	4%	1%	0%	2%
1% bis 24%	4%	9%	35%	13%
25% bis 49%	25%	18%	35%	22%
50% bis 74%	29%	26%	23%	26%
75% bis 100%	38%	46%	8%	37%

Anteile der befragten Institutionen, in % (n = 130)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

2.8 Prozentuale Bearbeitung digitaler Daten

Wie viel Prozent der Daten und Dokumente werden heute schon in Ihrer Behörde elektronisch be- und verarbeitet?

IN %	BUND	LAND	STADT	TOTAL
0 %	0%	1%	0%	1%
1% bis 24%	0%	1%	12%	3%
25% bis 49%	8%	11%	19%	12%
50% bis 74%	38%	28%	38%	32%
75% bis 100%	54%	59%	31%	52%

Anteile der befragten Institutionen, in % (n = 130)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

2.9 Einschätzung der Führungskräfte zum aktuellen Stand der Digitalisierung

Was ist Ihr ganz persönlicher Eindruck bzgl. der Behörde, in der Sie arbeiten: Welches Statement trifft am ehesten zu?

IN %	BUND	LAND	STADT	TOTAL
Wir sehen uns als Vorreiter und haben die meisten Prozesse schon überarbeitet und digitalisiert.	13%	20%	19%	18%
Was das Thema Digitalisierung betrifft sind wir schon weit, aber es gibt noch einiges zu tun.	83%	66%	77%	72%
Ich sehe unsere Behörde eher als Nachzügler beim Thema Digitalisierung.	4%	14%	4%	10%

Anteile der befragten Institutionen, in % (n = 130)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

3. Status quo der E-Akte, Herausforderungen und Mehrwerte

3.1 Status quo der Einführung der E-Akte

Wie ist der derzeitige Status der E-Akte-Einführung in Ihrer Behörde?

IN %	BUND	LAND	STADT	TOTAL
Bereits abgeschlossen: Die Behörde arbeitet vollständig mit der E-Akte.	21%	36%	8%	28%
In Durchführung: Teile der Behörde arbeiten mit der E-Akte.	54%	31%	85%	46%
In Planung	25%	25%	8%	22%
Nicht relevant	0%	8%	0%	4%

Anteile der befragten Institutionen, in % (n = 130)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

3.2 Vorgehen bei der Einführung der E-Akte

Welches Vorgehen haben Sie in Ihrer Behörde zur Umsetzung der E-Akte gewählt bzw. geplant?

IN %	BUND	LAND	STADT	TOTAL
Überwiegend behördenweite Einführung in einem Schritt	55%	71%	38%	61%
Überwiegend für bestimmte Organisationseinheiten	36%	22%	50%	31%
Überwiegend für bestimmte Prozesse	9%	7%	12%	8%

Anteile der befragten Institutionen, welche die E-Akte mind. planen, in % (n = 124)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

3.3 Herausforderungen des gewählten Vorgehens der Behörden
Stellte das gewählte Vorgehen eine Herausforderung für Ihre Behörde dar? (Ja)

IN %	BUND	LAND	STADT	TOTAL
Überwiegend behördenweite Einführung in einem Schritt	92%	85%	80%	85%
Überwiegend für bestimmte Organisationseinheiten	88%	75%	69%	76%
Überwiegend für bestimmte Prozesse	50%	80%	100%	80%
Total	86%	82%	77%	82%

Anteile der befragten Institutionen, welche die E-Akte mind. planen, in % (n = 124)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

3.4 Nutzung der digitalen Vorgangsbearbeitung
Nutzen Sie die integrierte Vorgangssteuerung Ihrer E-Akte?

IN %	BUND	LAND	STADT	TOTAL
Ja	46%	61%	65%	59%
Nein	54%	39%	35%	41%

Anteile der befragten Institutionen, welche die E-Akte mind. planen, in % (n = 124)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

3.5 Nutzung von Papierakten
Planen Sie weiterhin den ergänzenden Einsatz von Papierakten? Planen Sie weiterhin den Einsatz der Papierhandakte?

IN %	BUND	LAND	STADT	TOTAL
Ja, ergänzende Papierakte	62%	48%	50%	51%
Ja, Papierhandakte	64%	46%	38%	48%

Abweichungen zu 100% möglich, da Antwortoption „Nein“ sowie „Keine Angabe“ nicht dargestellt sind.
Anteile der befragten Institutionen, welche die E-Akte mind. planen, in % (n = 124)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

3.6 Herausforderung Einsatz Papierakte
Wie herausfordernd ist/war der Einsatz der Papierakte/Papierhandakte?

	IN %	BUND	LAND	STADT	TOTAL
Ergänzende Papierakte	Große Herausforderung	31%	9%	8%	14%
	Mittlere Herausforderung	46%	56%	58%	54%
	Kleine Herausforderung	8%	28%	33%	25%
	Keine Herausforderung	15%	6%	0%	7%
Papierhandakte	Große Herausforderung	21%	10%	0%	11%
	Mittlere Herausforderung	43%	52%	67%	52%
	Kleine Herausforderung	21%	29%	33%	28%
	Keine Herausforderung	14%	10%	0%	9%

Mehrfachnennung möglich
Anzahl der befragten Institutionen, die entsprechende Dokumente nutzen, in % (n = 57)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

3.7 Herausforderungen der Einführung der E-Akte

Stellte die Einführung der E-Akte eine Herausforderung im Hinblick auf die folgenden genannten Aspekte dar?

IN %		BUND	LAND	STADT	TOTAL
Technische Umsetzung	Herausforderung	71%	73%	81%	74%
	Keine Herausforderung	29%	27%	19%	26%
Berücksichtigung der fachlichen Anforderungen	Herausforderung	88%	92%	85%	89%
	Keine Herausforderung	12%	8%	15%	11%
Umsetzung der Vorgangsbearbeitung/ Prozessanforderungen	Herausforderung	88%	89%	88%	88%
	Keine Herausforderung	12%	11%	12%	12%
Aktenplanrevision	Herausforderung	63%	58%	64%	61%
	Keine Herausforderung	37%	42%	36%	39%
Fachpersonal für Planung und Realisierung	Herausforderung	87%	70%	69%	73%
	Keine Herausforderung	13%	30%	31%	27%

IN %		BUND	LAND	STADT	TOTAL
IT-Personal für Planung und Realisierung	Herausforderung	83%	65%	73%	70%
	Keine Herausforderung	17%	35%	27%	30%
Akzeptanz- und Schulungsmanagement	Herausforderung	92%	81%	92%	85%
	Keine Herausforderung	8%	19%	8%	15%
Finanzielle Mittel	Herausforderung	61%	50%	56%	53%
	Keine Herausforderung	39%	50%	44%	47%
Externe IT-Unterstützung	Herausforderung	58%	42%	46%	47%
	Keine Herausforderung	42%	58%	54%	53%

Anteile der befragten Institutionen, welche die E-Akte mind. planen, in % (n = 124)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

3.8 Mehrwerte der Einführung der E-Akte

Wie hoch ist/war der Mehrwert der Einführung der E-Akte in Ihrer Behörde in Bezug auf die folgenden Aspekte? (Wenn Sie noch planen: Welche Mehrwerte erwarten Sie?)

IN %		BUND	LAND	STADT	TOTAL
Auffindbarkeit von Informationen und Prozessen	Großer Mehrwert	58%	62%	85%	66%
	Eher großer Mehrwert	33%	36%	11%	30%
	Kein Mehrwert	9%	3%	4%	4%
Sicherheit	Großer Mehrwert	41%	34%	58%	40%
	Eher großer Mehrwert	50%	45%	30%	43%
	Kein Mehrwert	9%	21%	12%	17%
Informationsqualität	Großer Mehrwert	50%	32%	66%	42%
	Eher großer Mehrwert	25%	50%	17%	39%
	Kein Mehrwert	25%	18%	17%	19%
Prozessoptimierung	Großer Mehrwert	43%	45%	54%	47%
	Eher großer Mehrwert	48%	45%	42%	45%
	Kein Mehrwert	9%	10%	4%	8%

IN %		BUND	LAND	STADT	TOTAL
Arbeitsgeschwindigkeit	Großer Mehrwert	50%	38%	46%	43%
	Eher großer Mehrwert	50%	46%	42%	46%
	Kein Mehrwert	0%	16%	12%	11%
Wissensmanagement	Großer Mehrwert	26%	36%	54%	38%
	Eher großer Mehrwert	52%	46%	35%	45%
	Kein Mehrwert	22%	18%	11%	17%
Reorganisation der Behörde	Großer Mehrwert	23%	15%	16%	16%
	Eher großer Mehrwert	55%	42%	36%	43%
	Kein Mehrwert	22%	43%	48%	41%
Behördenübergreifende Kommunikation	Großer Mehrwert	22%	33%	32%	31%
	Eher großer Mehrwert	48%	31%	40%	36%
	Kein Mehrwert	30%	36%	28%	33%

Anteile der befragten Institutionen, welche die E-Akte mind. planen, in % (n = 124)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

4. Analyse und Optimierung von Prozessen: Digitalisierungsplattform und Prozessmanagement

4.1 Status der Prozessdokumentation

Sind die Prozesse in Ihrer Behörde bereits elektronisch dokumentiert?

IN %	BUND	LAND	STADT	TOTAL
Abgeschlossen	9%	13%	4%	10%
In Durchführung	61%	50%	88%	59%
In Planung	26%	31%	8%	26%
Nicht relevant	4%	6%	0%	5%

Anteile der befragten Institutionen, in % (n = 130)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

4.2 Anteil der eingesetzten Werkzeuge bei der Prozessdokumentation

Mit welchen Werkzeugen werden/wurden die Prozesse dokumentiert? (Wenn Sie noch planen:
Welches Werkzeug würden Sie präferieren?)

IN %	BUND	LAND	STADT	TOTAL
Geschäftsprozessmanagementsysteme (GPM) (z.B. ARIS, PICTURE, BIC ...)	50%	45%	52%	48%
Ein unstrukturiertes Format (z.B. MS Powerpoint, Visio ...)	41%	41%	24%	38%
Ein anderes Format	18%	17%	24%	19%

Mehrfachnennung möglich
Anteile der befragten Institutionen, welche die Prozessdokumentation mind. planen, in % (n = 122)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

4.3 Herausforderung GPM

Ist/war die Einführung eines GPM-Systems eine große, mittlere, kleine oder gar keine Herausforderung?

IN %	BUND	LAND	STADT	TOTAL
Große Herausforderung	45%	21%	62%	35%
Mittlere Herausforderung	36%	45%	8%	35%
Kleine Herausforderung	0%	24%	31%	21%
Keine Herausforderung	18%	9%	0%	9%

Anteile der befragten Institutionen, welche ein GPM-System mind. planen, in % (n = 58)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

4.4 Nutzung von Prozesslandkarten

Haben Sie bei Ihrer Prozessdokumentation eine Prozesslandkarte mit den Kategorien „Führung“, „Kern“, „Unterstützung“ zu Hilfe genommen?

IN %	BUND	LAND	STADT	TOTAL
Ja	33%	29%	55%	35%
Nein	67%	71%	45%	65%

Anteile der befragten Institutionen, welche die Prozessdokumentation mind. planen, in % (n = 122)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

4.5 Vorgehen der Prozessdokumentation

Welche der folgenden Schritte wurden im Rahmen der Prozessdokumentation in Ihrer Behörde vorgenommen bzw. welche sind geplant?

IN %	BUND	LAND	STADT	TOTAL
Ausschließlich Dokumentation der Ist-Prozesse	5%	14%	5%	11%
Ausschließlich Dokumentation der Soll-Prozesse	5%	7%	0%	5%
Dokumentation der Ist- und Soll-Prozesse	89%	79%	95%	84%

Anteile der befragten Institutionen, welche die Prozessdokumentation mind. planen, in % (n = 122)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

4.6 Kennzahlennutzung innerhalb des Prozesscontrollings

Werden in Ihrer Behörde im Rahmen des Prozesscontrollings Kennzahlen in der Prozessdokumentation erfasst/bestimmt? (Wenn Sie noch planen: Ist dies vorgesehen?)

IN %	BUND	LAND	STADT	TOTAL
Ja	53%	30%	33%	35%
Nein	47%	70%	67%	65%

Anteile der befragten Institutionen, welche die Prozessdokumentation mind. planen, in % (n = 122)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

4.7 Evaluierung Kennzahlen

Wie oft werden die Kennzahlen evaluiert und analysiert, bzw. wie oft planen Sie, die Kennzahlen zu evaluieren und zu analysieren?

IN %	BUND	LAND	STADT	TOTAL
Regelmäßig	60%	55%	57%	57%
Nach Bedarf	30%	45%	43%	40%
Werden überhaupt nicht analysiert	10%	0%	0%	3%

Anteile der befragten Institutionen, welche Kennzahlen bei der Prozessdokumentation nutzen, in % (n = 37)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

4.8 Zugriff auf Prozessdokumentation

Können alle Angestellten gleichermaßen und transparent die dokumentierten Prozesse organisationsweit oder nach Organisationseinheit einsehen bzw. ist dies geplant?

IN %	BUND	LAND	STADT	TOTAL
Organisationsweit	47%	29%	39%	34%
Je nach Organisationseinheit	100%	79%	91%	85%

Mehrfachnennung möglich
Anteile der befragten Institutionen, welche die Prozessdokumentation mind. planen, in % (n = 122)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

4.9 Einschätzung der Führungskräfte zur Verfügbarkeit von medienbruchfreien IT-Prozessen

Bitten schätzen Sie in Prozent: Bis zu welchem Umfang ist ein durchgängiger IT-gestützter Prozess ohne Medienbrüche (über Systemgrenzen hinweg) gewährleistet?

IN %	BUND	LAND	STADT	TOTAL
0 %	0%	6%	4%	5%
1% bis 24%	17%	10%	35%	16%
25% bis 49%	54%	26%	35%	33%
50% bis 74%	13%	33%	15%	25%
75% bis 100%	17%	25%	12%	21%

Anteile der befragten Institutionen, in % (n = 130)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

4.10 Einsatz von Prozesssteuerungslösungen

Werden/Sollen in Ihrer Behörde folgende Lösungen eingesetzt (werden), welche die Prozesssteuerung zwischen verschiedenen IT-Systemen gewährleisten?

IN %		BUND	LAND	STADT	TOTAL
Individuell entwickelte Prozesssteuerung(en)	Im Einsatz	0%	14%	0%	9%
	In der Implementierung	15%	3%	9%	6%
	In Planung	35%	32%	45%	35%
	Weder im Einsatz noch in Planung	50%	52%	45%	50%
Bspw. mit Workflow-Engines, ESB, API, Web-Services, ECM-Komponenten	Im Einsatz	5%	20%	36%	21%
	In der Implementierung	19%	9%	16%	12%
	In Planung	24%	20%	36%	24%
	Weder im Einsatz noch in Planung	52%	51%	12%	43%
Prozessautomatisierungsplattformen (DPA)	Im Einsatz	20%	10%	10%	12%
	In der Implementierung	10%	6%	10%	7%
	In Planung	15%	24%	43%	26%
	Weder im Einsatz noch in Planung	55%	61%	38%	55%
Robotic Process Automatisierung (RPA)	Im Einsatz	5%	3%	0%	3%
	In der Implementierung	5%	0%	5%	2%
	In Planung	14%	3%	41%	12%
	Weder im Einsatz noch in Planung	76%	94%	55%	83%

Anteile der befragten Institutionen, in % (n = 130)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

4.11 Einsatz von Low-Code-Plattformen

Sind neben der Steuerung von Prozessen auch Low-Code-Plattformen zur Erstellung von Anwendungen, um eine ganzheitliche Ende-zu-Ende Digitalisierung sicherzustellen, geplant?

IN %	BUND	LAND	STADT	TOTAL
Abgeschlossen	0%	1%	0%	1%
In Durchführung	4%	3%	8%	4%
In Planung	8%	6%	15%	8%
Nicht in Planung	42%	58%	46%	52%
Weiß nicht/keine Angabe	46%	33%	31%	35%

Anteile der befragten Institutionen, in % (n = 130)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

4.12 Eigenschaften von Low-Code-Plattformen

Welche Eigenschaften der Low-Code-Plattform nutzen Sie?

IN %	BUND	LAND	STADT	TOTAL
Visuelle, modellgetriebene Entwicklung	33%	63%	33%	47%
Wiederverwendbarkeit (bspw. von Teilprozessen oder graphischen Elementen)	0%	63%	67%	53%
Skalierbarkeit von komplexen und/oder Massenverfahren	0%	38%	50%	35%
Erhöhung der Interoperabilität durch Schnittstellenreduktion	0%	63%	50%	47%
Ein Plattform-Support für alle Verfahren und Lösungen	67%	50%	33%	47%

Mehrfachnennung möglich

Anteile der befragten Institutionen, welche eine Low-Code-Plattform mind. planen, in % (n = 17)

© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

4.13 Bewertung der Führungskräfte von Low-Code Eigenschaften

Welche Eigenschaften der Low-Code-Plattform finden Sie am besten?

IN %	BUND	LAND	STADT	TOTAL
Visuelle, modellgetriebene Entwicklung	33%	13%	0%	12%
Wiederverwendbarkeit (bspw. von Teilprozessen oder graphischen Elementen)	0%	0%	50%	18%
Erhöhung der Interoperabilität durch Schnittstellenreduktion	0%	50%	17%	29%
Ein Plattform-Support für alle Verfahren und Lösungen	33%	25%	17%	24%
Andere Eigenschaft	33%	13%	17%	19%

Anteile der befragten Institutionen, welche eine Low-Code-Plattform mind. planen, in % (n = 17)

© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022

4.14 Bestandteile von Low-Code-Plattformen

Welche weiteren Bestandteile der Plattform nutzen Sie?

IN %	BUND	LAND	STADT	TOTAL
Vom Hersteller vorkonfigurierte Produkte	33%	25%	0%	18%
Chatbot	33%	38%	67%	47%
Mobile Applikationen	33%	63%	83%	65%
Formularmanagement	67%	38%	67%	53%
Künstliche Intelligenz	33%	25%	33%	29%

Mehrfachnennung möglich

Anteile der befragten Institutionen, welche eine Low-Code-Plattform mind. planen, in % (n = 17)

© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022



5. METHODISCHE VORGEHENSWEISE

Bei der Durchführung der Studie vertrauten msg und IMTB auf die Unterstützung des IT-Marktanalyse- und -Beratungsunternehmens P.A.C.

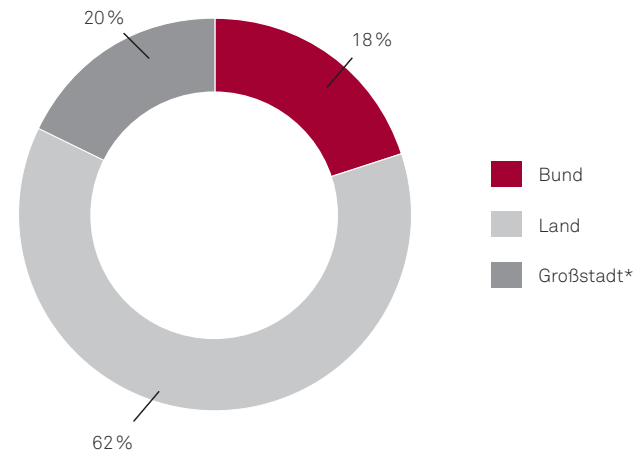
P.A.C. übernahm die quantitative Datenerhebung und bereitete diese auf. IMTB und msg entwickelten auf Basis dieser Daten einen Fragenkatalog und führten Experteninterviews durch.

Für die Umfrage unter deutschen Behörden hat P.A.C. im Jahr 2021 insgesamt 130 Fachbehördenvertreter in Behörden von Bund (n=24), Ländern (n=80) und Großstädten mit über 100.000 Einwohnern (n=26) telefonisch befragt. Fast alle der befragten Behörden beschäftigen mehr als 100 Mitarbeitende. In 10 % der Fälle sind in den Behörden sogar über 5.000 Mitarbeitende beschäftigt. Die Telefonbefragung fand vom 23. August bis zum 15. Oktober 2021 statt.

In Abbildung 12 ist die Zusammensetzung der Stichprobe graphisch aufbereitet.

Zusätzlich zur Umfrage führten msg und IMTB vertiefende (Experten-)Interviews mit Behörden-, Referats- oder Projektleitenden, welche im Zuge der Verwaltungsdigitalisierung Verantwortung tragen. Die Interviews basierten auf Fragen zum Digitalisierungsgrad von Verwaltungsprozessen, Herausforderungen der Einführung von E-Akte und Fachverfahren sowie zu Digitalisierungsplattformen und Prozessmanagement deutscher Behörden. Im Jahr 2022 wurden insgesamt 21 Führungskräfte in Bundes- (n=9), Landes- (n=4) und Kommunalverwaltungen (n=8) befragt.

Abbildung 12: Verwaltungsebenen der teilnehmenden Behörden



Anteile der befragten Institutionen, in % (n = 130)
© msg systems, IMTB, P.A.C., 2022
*Hinweis: Städte mit mehr als 100.000 Einwohner

6. STUDIENPARTNER



msg ist eine unabhängige, international agierende Unternehmensgruppe mit weltweit mehr als 9.000 Mitarbeitenden. Sie bietet ein ganzheitliches Leistungsspektrum aus einfallreicher und zielorientierter strategischer Beratung und intelligenten, nachhaltig wertschöpfenden IT-Lösungen für die Branchen Automotive, Banking, Food, Insurance, Life Science & Healthcare, Public Sector, Telecommunications, Travel & Logistics sowie Utilities und hat sich in über 40 Jahren einen ausgezeichneten Ruf als Branchenspezialist erworben. Die Bandbreite unterschiedlicher Branchen- und Themenschwerpunkte decken im Unternehmensverbund eigenständige Gesellschaften ab: Dabei bildet die msg systems ag den Kern der Unternehmensgruppe und arbeitet mit den Gesellschaften fachlich und organisatorisch eng zusammen. So werden die Kompetenzen, Erfahrungen und das Know-how aller Mitglieder zu einem ganzheitlichen Lösungsportfolio mit messbarem Mehrwert für die Kunden gebündelt. msg nimmt im Lünendonk-Ranking der IT-Beratungs- und Systemintegrationsunternehmen in Deutschland Platz 6 ein.

Weitere Informationen erhalten Sie unter www.msg.group



Die IMTB ist ein innovatives und von Herstellerinteressen unabhängiges Beratungshaus mit Standorten in Berlin, Dresden und Köln. Sie berät sowohl Verwaltungen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene als auch Nicht-regierungsorganisationen. Der Beratungsschwerpunkt liegt auf der umfassenden Begleitung von Digitalisierungsvorhaben, also auf der Einführung oder der Optimierung IT-gestützter Arbeitsweisen. Der interdisziplinäre Ansatz und eine enge Zusammenarbeit erlauben es der IMTB, die Zielerreichung ihrer Kunden bestmöglich zu unterstützen. Für die Erbringung der Dienstleistungen nutzt die IMTB fundierte und praxiserprobte Methoden, Vorgehensweisen und Standards. Sie unterstützt ihre Kunden dabei, sich zu „intelligenten“, lernenden Organisationen zu entwickeln, die ihr Wissen gezielt einsetzen. Dabei konzentriert sich die IMTB auf die folgenden drei Kernelemente: die Informationen, die Menschen in einer Organisation mit Hilfe der Informationstechnik in Wissen umwandeln.

Weitere Informationen erhalten Sie unter www.imtb.de

