

Automatisierung im öffentlichen Sektor

Bessere Prozesse für Behörden,
schnellere Abläufe für Bürger

Public Sector Oktober 2018



Inhalt

Zusammenfassung	4
Neue Perspektiven: Warum gerade die öffentliche Verwaltung von der Automatisierung profitiert	5
Große Zahlen: Über 40% Automatisierungspotenzial im öffentlichen Dienst, 64% in der öffentlichen Verwaltung	8
Moderne Technologien: Schon erprobt und im Einsatz bewährt	11
Die Rahmenbedingungen: Rechtliche Grundlagen schaffen, Mitarbeiter befähigen	13
Perspektivwechsel: Automatisierung nutzen, nicht fürchten	14

Zusammenfassung

Die Erwartungen von Bürgerinnen und Bürgern an die öffentliche Verwaltung sind in Zeiten der Digitalisierung hoch: Sie wünschen sich eine Einrichtung, die zu jeder Zeit verfügbar ist, die individuellen Bürgeranforderungen trifft und schnelle Services bietet. In diesen Zeiten muss es Sachbearbeitern möglich sein, fokussiert die Bürgeranfragen zu bearbeiten und dadurch Menschen helfen zu können, ohne dass ihnen von sonstigem Verwaltungsaufwand Zeit geraubt wird. Um die Erwartungen der Bürger zu erfüllen und den eigenen Zeitaufwand dafür zu reduzieren, ist die umfassende Automatisierung der Prozesse in der öffentlichen Verwaltung eine große Chance – und unumgängliche Voraussetzung.

Die öffentliche Verwaltung steht dabei vor der Herausforderung, die gestiegenen Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger in einer digitalen Welt trotz Fachkräftemangel und demografischem Wandel zu erfüllen. Dies verlangt einen effizienten Ressourceneinsatz sowie erhebliche Produktivitätssteigerungen. Beides ist – auch im Sinne der Verwaltungsmitarbeiter – ohne Automatisierung kaum zu verwirklichen. Noch dazu ist Automatisierung maßgeblich nötig, um die Digitalisierung voranzutreiben. Von beschleunigten Prozessen, reduzierten Kosten und geringeren Fehlerquoten profitieren zudem die Bürger auf vielfache Weise, nicht zuletzt durch einen komfortableren Zugang zu schnelleren Services.

Im deutschen öffentlichen Dienst beträgt der Anteil der Arbeitsstunden bzw. Tätigkeiten, die sich theoretisch automatisieren lassen, rund 40%; in der öffentlichen Verwaltung¹ trifft dies sogar für rund 60% der Tätigkeiten zu. Konsequenterweise weitergedacht: Wird dieses Potenzial genutzt, könnten Verwaltungsmitarbeiter durch Automatisierung von unterstützenden, fehleranfälligen Tätigkeiten – insbesondere bei der Datenerfassung und -verarbeitung – entlastet werden, damit die eigentlichen Aufgabenschwerpunkte wieder in den Vordergrund rücken. Dadurch werden die Tätigkeiten im öffentlichen Sektor für die Mitarbeiter hochwertiger und attraktiver – ein wichtiger Aspekt, um neue Talente zu gewinnen und zu halten.

Um der Automatisierung in der öffentlichen Verwaltung zum Durchbruch zu verhelfen, müssen jedoch zunächst die rechtlichen Rahmenbedingungen, aber auch entsprechende Fähigkeiten bei den Mitarbeitern geschaffen werden. Dies erfordert eine unvoreingenommene Herangehensweise, die das Automatisierungspotenzial objektiv bewertet und daraus Handlungsempfehlungen ableitet – zum Nutzen für alle Beteiligten.

¹ Der öffentliche Dienst umfasst alle öffentlichen Dienstleistungen und deckt damit auch unter anderem die Bereiche Bildung, soziale Sicherung und Sicherheit ab. Die öffentliche Verwaltung ist Teil des öffentlichen Diensts und umfasst die Verwaltungsdienste der Behörden.

Neue Perspektiven: Warum gerade die öffentliche Verwaltung von der Automatisierung profitiert

Eine gut funktionierende öffentliche Verwaltung ist für jede Gesellschaft unverzichtbar. Die ohnehin hohen Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger² sind mit der Digitalisierung, dem immer schnelleren technischen Fortschritt und der Vernetzung aller Lebensbereiche noch gestiegen: Dienstleistungen sollen zu jeder Zeit und von jedem Ort aus online zugänglich sein. Doch gerade bei den digitalen öffentlichen Dienstleistungen hat Deutschland enormen Nachholbedarf. Eine aktuelle McKinsey-Umfrage zeigt: Bundesbehörden schneiden in puncto Kundenzufriedenheit deutlich schlechter ab als die Privatwirtschaft. Nur 41% der deutschen Internetnutzer haben im vergangenen Jahr ein Onlineangebot der Behörden genutzt, und davon war gerade einmal die Hälfte (54%) mit der Leistung zufrieden. Bevor Bürger die Services von Behörden in Anspruch nehmen können, sind sie meist zunächst damit beschäftigt, eine Vielzahl an unterschiedlichen Formularen auszufüllen. Viele Dienste sind online nicht verfügbar und binden die Bürger an die Öffnungszeiten der Behörde. Vor diesem Hintergrund ist die Unzufriedenheit der Bürger nachvollziehbar. Es lohnt sich, hier anzusetzen, denn ein besseres Bürgererlebnis führt zu messbaren Vorteilen: Zufriedene Bürger vertrauen mit einer zehnmal höheren Wahrscheinlichkeit dem Staat und sind der Meinung, dass Behörden ihre Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen.³

Auch der demografische Wandel und der daraus resultierende Fachkräftemangel stellen für den öffentlichen Dienst und hier insbesondere für die öffentliche Verwaltung eine große Herausforderung dar. Der öffentliche Dienst ist schon heute durch eine strukturelle Überalterung gekennzeichnet:

- Das Durchschnittsalter der knapp 4,7 Millionen Beschäftigten ist in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen, es beträgt derzeit 44,6 Jahre und liegt damit über dem gesamtdeutschen Durchschnitt von 43,4 Jahren.⁴
- Nur noch 15% der Mitarbeiter sind jünger als 30 Jahre, aber 26% sind 55 Jahre oder älter. In der öffentlichen Verwaltung sind sogar 30% der Beschäftigten älter als 55 Jahre.⁵
- Bereits heute fehlen, laut Beamtenbund, 200.000 Mitarbeiter im öffentlichen Dienst.⁶ 2030 werden 816.000 Fachkräfte im öffentlichen Dienst fehlen, davon alleine 151.000 Fachkräfte in der öffentlichen Verwaltung.⁷

² Im Sinne einer besseren Lesbarkeit beschränkt sich das Dokument bei der Nennung von Personen, Berufen, Positionen und Titeln im Folgenden auf die männliche Form, ohne damit die weibliche ausschließen zu wollen.

³ Sebastian Stern et al., Der Bürger im Mittelpunkt, 2018; eGovernment MONITOR 2017, https://initiated21.de/app/uploads/2017/10/egovernmentmonitor2017_20171129.pdf

⁴ Demografie-Portal, Jeder Vierte im öffentlichen Dienst ist über 55 Jahre alt, https://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Informieren/DE/ZahlenFakten/Oeffentlicher_Dienst_Altersstruktur.html

⁵ Demografie-Portal, Jeder Vierte im öffentlichen Dienst ist über 55 Jahre alt, https://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Informieren/DE/ZahlenFakten/Oeffentlicher_Dienst_Altersstruktur.html; Deutscher Beamtenbund, Zahlen Daten Fakten 2018, https://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/2018/zdf_2018.pdf

⁶ Deutscher Beamtenbund, 200.000 Beschäftigte fehlen, 2018, https://dbb.de/fileadmin/epaper/dbb_magazin_18_01/files/assets/basic-html/page12.html

⁷ PwC, Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst, 2017, <https://www.pwc.de/de/offentliche-unternehmen/assets/pwc-fachkraeftemangel-oeffentlicher-dienst.pdf>

Die tägliche Arbeit in Verwaltungen und öffentlichen Institutionen lastet also auf immer weniger Erwerbstätigen. Gleichzeitig müssen Fehler reduziert und die Sicherheit und Verfügbarkeit von Arbeitsabläufen erhöht werden, um Bürgern in Zukunft qualitativ hochwertige Services bieten zu können. Diese Entwicklung macht eine Effizienzsteigerung unumgänglich, um den Arbeitsaufwand auch in Zukunft bewältigen zu können.

Solche Effizienzsteigerungen sind auch mit Blick auf das bundespolitische Ziel eines ausgeglichenen Haushalts dringend erforderlich, weil steigende Versorgungsausgaben auf Grund des demografischen Wandels den deutschen Finanzhaushalt zunehmend belasten. Heute stehen einem Altersrentner nur noch 2,1 Beitragszahler gegenüber (Stand 2017); dieses Verhältnis wird sich noch deutlich verschlechtern, sobald die Babyboomer-Jahrgänge etwa zwischen 2025 und 2030 in den Ruhestand gehen.⁸ Bis 2035 sinkt die Zahl der Erwerbstätigen um 5%, wobei die Anhebung des gesetzlichen Rentenzugangsalters bereits berücksichtigt ist.⁹

Auf Grund dieser Entwicklungen werden die öffentlichen Verwaltungen in absehbarer Zeit kaum noch in der Lage sein, ihre Aufgaben zu meistern. Was kann die Verwaltung in dieser schwierigen Situation tun? Eine zentrale Antwort auf diese Frage lautet: Die öffentliche Verwaltung sollte ihre Angestellten technologisch besser unterstützen, etwa durch Automatisierungsleistungen. Dabei verstehen wir unter Automatisierung die Vereinfachung von Arbeitsprozessen, die Unterstützung bei fehleranfälligen Aufgaben sowie die Minimierung repetitiver Abläufe durch den Einsatz von Maschinen und Softwarealgorithmen. Von den vielen möglichen Automatisierungsmaßnahmen werden im Folgenden beispielhaft verschiedene digitale Lösungen vorgestellt.

Gerade in der öffentlichen Verwaltung kann Automatisierung zu enormen Einsparungen führen und so den Staatshaushalt entlasten. Richtig eingesetzt, reduziert die Automatisierung sowohl zeitintensive, repetitive und manuelle Prozesse in den Behörden als auch die Arbeitsbelastung der einzelnen Mitarbeiter. Sie beschleunigt nicht nur Prozesse bei geringeren Kosten, sondern senkt auch die Fehlerquoten. Zugleich schafft die Automatisierung Freiräume, die es den Mitarbeitern ermöglichen, sich auf die werthaltigen Kernaufgaben zu konzentrieren. Dadurch werden die Tätigkeiten und Anforderungen an die Mitarbeiter hochwertiger. Zudem profitieren die Bürger von einem komfortableren Zugang und schnelleren Services. Unterm Strich könnten die Folgen des Fachkräftemangels sehr viel weniger dramatisch sein, als dies heute absehbar ist.

8 Demografie-Portal: Zunehmende Belastung der Beitragszahler in der gesetzlichen Rentenversicherung, 2015, https://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Informieren/DE/ZahlenFakten/Beitragszahler_Altersrentner.html

9 Iwd, Achtung, demografischer Wandel, 2017, <https://www.iwd.de/artikel/achtung-demografischer-wandel-346512/>

Vor allem im Zuge der Digitalisierung ist ein funktionierendes Zusammenspiel zwischen dem digitalen „Frontend“, also der Benutzeroberfläche der Kunden, und dem verarbeitenden „Backend“ extrem wichtig. Nur so lassen sich in zunehmend digitalisierten Prozessen Effizienzgewinne erzielen und Bearbeitungszeiten verkürzen. Die Automatisierung von Hintergrundprozessen ermöglicht dabei die schnelle, qualitativ hochwertige Bearbeitung von Kundenanfragen. Automatisierung bildet somit die Basis für die ganzheitliche Digitalisierung von Services – und in Kombination mit der Digitalisierung ein enormes Unterstützungspotenzial für betriebliche Tätigkeiten.

Frontend und Backend als Kernstück der Automatisierung

Um die Onlineangebote der öffentlichen Verwaltung im Frontend, also beim direkten Bürgerkontakt zu verbessern, ist die Automatisierung in den nachgelagerten und kontrollierenden Backend-Prozessen eine wichtige Voraussetzung. Dank der Digitalisierung können Bürger heute Anträge selbstständig online ausfüllen. Da im Gegensatz zu einem Besuch in einem Bürgerbüro kein Berater das Ausfüllen des Antrags begleitet, kann es allerdings vermehrt zu fehlerhaften oder nicht vollständigen Anträgen kommen. Erst die Automatisierung des zu Grunde liegenden Backend ermöglicht eine sofortige Überprüfung der eingegebenen Inhalte in den Onlineanträgen. Ohne Backend-Automatisierung entsteht somit trotz Digitalisierung ein Mehraufwand in Form von Nachfragen, Korrekturen usw. Somit kann es sein, dass sich Bearbeitungszeiten verlängern, die Servicequalität potenziell sogar verschlechtert und gegebenenfalls mehr Personal notwendig wird. Für die Behörden gilt es daher, neben der Digitalisierung der Frontends auch die Automatisierung von Backends voranzutreiben.

Große Zahlen: Über 40% Automatisierungspotenzial im öffentlichen Dienst, 64% in der öffentlichen Verwaltung

In allen Sektoren sind Tätigkeiten im Umfang von fast der Hälfte aller in Deutschland geleisteten Arbeitsstunden nach aktuellem Stand der Technik prinzipiell automatisierbar.¹⁰ Dies bedeutet nicht, dass die Hälfte der Arbeitsplätze gänzlich ersetzt werden könnte. Tatsächlich lassen sich nur sehr wenige Arbeitsplätze vollständig automatisieren (in Deutschland etwa 2%).

Bei den meisten Arbeitsplätzen können aber zumindest Teile der Tätigkeiten theoretisch von Software oder Maschinen übernommen werden; 62% der deutschen Arbeitsplätze weisen mindestens 30% solcher potenziell automatisierbaren Tätigkeiten auf.¹¹ Bei der Automatisierung geht es also nicht darum, Arbeitsplätze zu streichen, sondern Mitarbeiter durch moderne Technik bei ihren Tätigkeiten zu unterstützen und neue Freiräume zu schaffen. Während sich die Automatisierung auf Makroebene in ganzen Sektoren oder Volkswirtschaften auf Grund von regulatorischen Barrieren wie Datenschutzerfordernungen erst langsam auswirkt, könnte sie sich auf Mikroebene recht schnell zeigen, beispielsweise für einen einzelnen Mitarbeiter, dessen Aktivitäten sich durch Automatisierung ändern und für den sich dadurch neue Anforderungen und Aufgabenschwerpunkte ergeben.

Im öffentlichen Dienst Deutschlands können theoretisch bis zu 42% der Arbeitsstunden automatisiert werden, in der öffentlichen Verwaltung sogar 64%.¹² Dieses enorme Potenzial ergibt sich vor allem aus dem Umstand, dass Datenerfassung und Datenverarbeitung mit ihren stark automatisierbaren Tätigkeiten einen besonders großen Anteil an der Verwaltungsarbeit haben. Hauptgrund für die Unterschiede bezogen auf das Automatisierungspotenzial im Vergleich zur deutschen Wirtschaft insgesamt (62%) ist der hohe Anteil an potenziell automatisierbaren Arbeitsstunden der produzierenden Industrie, der den gesamtdeutschen Durchschnitt in die Höhe treibt.

Automatisierungspotenzial nach Tätigkeiten

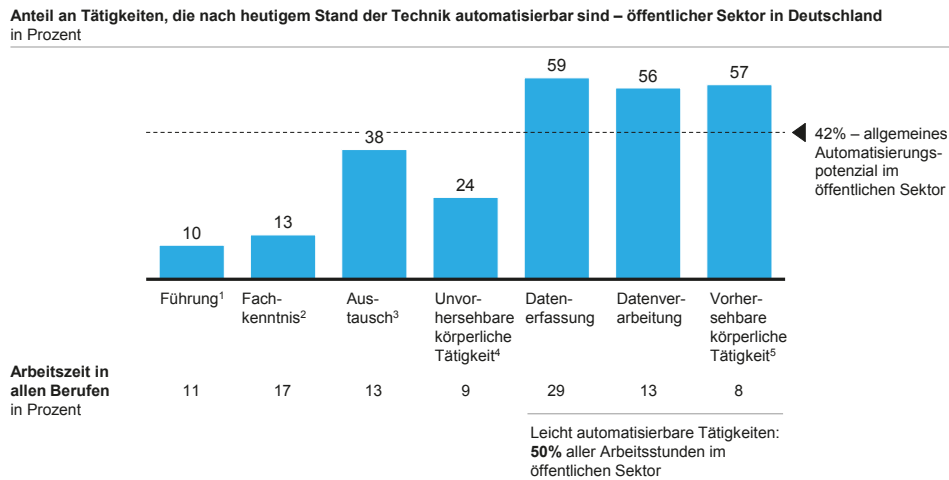
Drei Tätigkeitsbereiche bergen nach heutigem Forschungsstand in der Arbeitswelt das größte Automatisierungspotenzial: Datenerfassung, Datenverarbeitung und vorhersehbare körperliche Tätigkeiten. Kennzeichnend für diese Arbeiten sind sich häufig wiederholende, gleichbleibende Abläufe, die durch Technologien unterstützt werden können. Die drei Tätigkeitsbereiche machen im öffentlichen Dienst 50% aller Arbeitsstunden aus. Allein auf die Datenerfassung entfallen 29%. Der Anteil der leicht automatisierbaren Arbeiten beträgt dabei in der Datenerfassung 59% aller Tätigkeiten, in der Datenverarbeitung 56% und bei vorhersehbarer körperlicher Arbeit 57% (stets unter Verwendung der heutigen Technologie). Weit weniger Automatisierungspotenzial besitzen die übrigen klassischen Tätigkeitsbereiche, also Tätigkeiten in Bezug auf Mitarbeiterführung und -entwicklung, Einbringen von Fachkenntnissen in Entscheidungen, Planung und kreative Aufgaben, der Austausch mit Beteiligten und körperliche Tätigkeiten in unvorhersehbaren Situationen (Abbildung 1).

¹⁰ Dieses Papier bezieht seine Erkenntnisse aus dem Forschungsprogramm des MGI zu den Auswirkungen von Technologien, einschließlich Automatisierung, künstlicher Intelligenz, Digitalisierung und Robotik auf die globalen Arbeitsmärkte und Volkswirtschaften. Die Methodik zur Modellierung der Automatisierung in Deutschland basiert auf dem MGI-Bericht 2017 "A Future that Works: Automation, Employment, and Productivity". Wir erhielten unschätzbare Unterstützung von Michael Chui, Partner bei MGI, der die gesamte Arbeit an Automation leitet und Gurneet Singh Dandona, Spezialist bei MGI, der die Forschung und Analytik leitet.

¹¹ McKinsey Global Institute, A Future that works, Automation, Employment, and Productivity, 2017.

¹² Bei der Berechnung des Automatisierungspotenzials beziehen wir neben dem öffentlichen Sektor auch den Bildungssektor mit ein.

Abbildung 1 Das Automatisierungspotenzial beträgt im Durchschnitt 42%



¹ Mitarbeiterführung und -entwicklung
² Einbringen von Fachkenntnissen in Entscheidungen, Planung und kreative Aufgaben
³ Austausch mit Beteiligten
⁴ Ausführung körperlicher Tätigkeiten und Bedienung von Maschinen in unvorhersehbaren Situationen
⁵ Ausführung körperlicher Tätigkeiten und Bedienung von Maschinen in vorhersehbaren Situationen
Hinweis: Abweichungen in den Summen durch Rundung

QUELLE: US Bureau of Labor Statistics; Analysen des McKinsey Global Institute

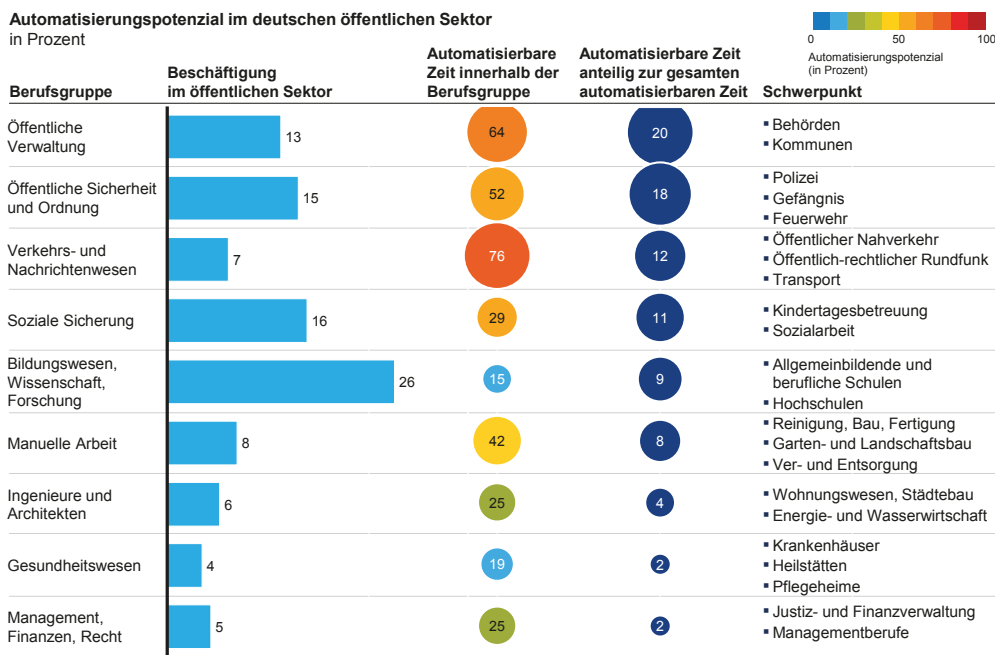
Hohes Potenzial bieten also vor allem unterstützende, vorbereitende Tätigkeiten, die den Tätigkeiten des eigentlichen Kerngeschäfts vor- oder nachgelagert sind. Dazu zählen etwa das Erfassen von Kundendaten sowie deren Prüfung und Qualitätssicherung im Vorfeld von Kundenterminen oder die Protokollierung von Gesprächen nach Terminen. Monotone Tätigkeiten, wie das Übertragen von Bürgerdaten von einem System in ein anderes, könnten hierdurch deutlich reduziert werden. Eine Entlastung von Mitarbeitern bei diesen Nebentätigkeiten durch technische Lösungen ermöglicht die Konzentration auf das Kerngeschäft, beispielsweise auf die Interaktion mit Kunden, Mitarbeitern und Entscheidungsträgern. Tätigkeitsprofile im öffentlichen Sektor können damit neue Entwicklungsmöglichkeiten bieten und für Mitarbeiter und potenzielle Nachwuchskräfte attraktiver werden.

Automatisierungspotenzial nach Berufsgruppen

Die Höhe des Automatisierungspotenzials schwankt stark zwischen den zahlreichen Berufsgruppen im öffentlichen Dienst. Abbildung 2 veranschaulicht, wie unterschiedlich die Tätigkeiten der einzelnen Berufsgruppen sind, welche Fähigkeiten dort benötigt werden und wie stark die Mitarbeiter jeweils entlastet werden können. Dabei wird auch deutlich, dass Automatisierung nicht pauschal für alle Berufsgruppen sinnvoll ist. Es gilt daher, genau zu prüfen, auf welchen Feldern die Automatisierung tatsächlich die Produktivität fördert und wo menschliche Fähigkeiten nicht durch Technologie ersetzbar sind.

Abbildung 2

Die automatisierbare Arbeitszeit beträgt je nach Berufsgruppe bis zu 76%



QUELLE: European Public Sector; McKinsey MGI

Die Berufsgruppe „Öffentliche Verwaltung“ birgt das größte Automatisierungspotenzial: Bis zu 20% der gesamten potenziell automatisierbaren Zeit des öffentlichen Diensts kann allein in der öffentlichen Verwaltung automatisiert werden. Hier entfällt mehr als ein Drittel der Arbeitszeit auf Tätigkeiten der Datenverwaltung, deren Automatisierungspotenzial mit 84% gewaltig ist. Hinzu kommt, dass die Tätigkeiten Datenerfassung und vorhersehbare körperliche Arbeit zwar weniger Arbeitszeit erfordern, aber mit 77% bzw. 90% stark automatisierbar sind. Im öffentlichen Dienst geht es im Kern nicht darum, Daten zu sammeln oder zu verwalten, sondern die Anliegen der Bürger bestmöglich zu erfüllen. Die beträchtliche Zeit, die momentan in die Tätigkeiten der Datenverwaltung und -bearbeitung fließt, kann durch Automatisierung reduziert werden.

Gut die Hälfte der Arbeitszeit (52%) ist in der Berufsgruppe „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ automatisierbar, vor allem im Bereich Datenerfassung. Auf diese Berufsgruppe entfallen 18% der gesamten automatisierbaren Arbeitszeit im öffentlichen Dienst.






Auf Grund des hohen Beschäftigungsanteils der Berufsgruppen „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ sowie „Öffentliche Verwaltung“ ist in diesen Bereichen der Gesamtanteil an automatisierbarer Arbeitszeit am höchsten. Darum stiften bereits einzelne Digitalisierungsmaßnahmen einen enormen Wertbeitrag.

In der Berufsgruppe „Verkehrs- und Nachrichtenwesen“ sind zwar 76% der Arbeitszeit automatisierbar (30% der Zeit wird für manuelle und vorhersehbare Tätigkeiten aufgewendet, die zu 76% automatisierbar sind), da aber nur 7% der Beschäftigten des öffentlichen Diensts zu dieser Berufsgruppe zählen, beeinflussen Automatisierungsmaßnahmen hier nur maximal 12% der gesamten automatisierbaren Zeit im öffentlichen Dienst.

Moderne Technologien: Schon erprobt und im Einsatz bewährt

Andere Länder und zahlreiche Branchen zeigen, wie moderne Automatisierungsmethoden schon heute erfolgreich eingesetzt werden können. Dabei gibt es neben den verbreiteten Digitalisierungstools fünf neue Instrumente und Methoden, welche eine weitreichendere Automatisierung von Tätigkeiten ermöglichen, die bisher nur von Menschen ausgeführt werden konnten. Während die robotergestützte Prozessautomatisierung sich wiederholende, regelbasierte Prozesse automatisiert, fußen die übrigen vier Instrumente auf künstlicher Intelligenz und eignen sich daher besonders für komplexere Aufgaben, die auf vielen unstrukturierten Eingaben und Daten basieren (Abbildung 3).

Abbildung 3 Fünf Fähigkeiten, die Automatisierung ermöglichen

Fähigkeit	 Robotergestützte Prozessautomatisierung	 Intelligente Workflows	 Machine Learning	 Tools zur Verarbeitung natürlicher Sprache	 Kognitive Agenten
Beschreibung	Automatisierung von Routinetätigkeiten über vorhandene Benutzerschnittstellen (z.B. Datenextraktion und -bereinigung)	Integration von Tätigkeiten, die von Menschen und Maschinen durchgeführt werden (z.B. Monatsabschlüsse)	Erkennung von Mustern in Datenmaterial anhand von überwachten und unüberwachten ML-Verfahren (z.B. Entscheidungsalgorithmen)	Ermöglichung nahtloser Interaktionen zwischen Mensch und Technologie (z.B. Umwandlung von Daten in Text)	Aufbau virtueller Ressourcen zur Unterstützung von Mitarbeitern und Kunden (z.B. Servicezentren für Mitarbeiter)
Eignung	Stabile Systeme (z.B. Implementierung eines eigenen Mainframes)	Wechselsysteme, (z.B. Cloud langfristige Implementierung)	Entscheidungsfindung in datengetriebenen Umgebungen	Kundeninteraktionen; Interaktionen innerhalb interner Dienste	Callcenter
Einschränkungen	Funktionsübergreifende Skalierbarkeit	Umsetzungsgeschwindigkeit	Verfügbare Daten	Verfügbare Daten	Komplexe Anfragen, Spracherkennung

QUELLE: McKinsey

In der Praxis heißt das: Mit Hilfe solcher Instrumente wird beispielsweise in Österreich das Kindergeld ganz ohne Antrag der Eltern automatisch ausgezahlt, in Estland sind nahezu alle Services der Verwaltung online zugänglich. Diese wenigen Beispiele lassen erahnen, was auch in deutschen Behörden und Verwaltungen durch Automatisierung möglich wäre.

Fallstudie Österreich: Eltern erhalten seit 2015 die staatliche „Familienbeihilfe“, das österreichische Kindergeld, auch ohne Behördenbesuch und ohne Antrag. Dank eines „No-Stop-Shop“-Verfahrens wird die Familienbeihilfe automatisch nach Meldung der Geburt ausgezahlt – die Bürger müssen zur Initiierung der Beihilfe überhaupt nicht aktiv werden. Anhand der vom Standesamt erfassten Daten des Kindes und der Eltern prüft die Finanzverwaltung, ob alle Voraussetzungen für die Familienbeihilfe erfüllt sind. Ist dies der Fall, wird aus diesen Daten automatisch ein Antrag generiert und an das Familienbeihilfesystem übermittelt.¹³

¹³ Behördenspiegel, No-Stop-Shop: Familienbeihilfe kommt automatisch, 2015, <http://mobile.behoerden-spiegel.de/icc/internet/sub/6cf/6cf19000-2e7a-0512-b2af-3627b988f2ee,,aaaaaaa-aaaa-aaaa-bbbb-00000000011&uMen=f6810068-1671-1111-be59-264f59a5fb42&page=2&pagesize=10&startmon=10&artyear=2015&attr=.html>

Fallstudie Estland: Estland ist weltweit Vorreiter in Sachen digitale Verwaltung. Durch ein umfassendes öffentliches Datenmanagement können Behörden und private Organisationen auf eine einheitliche Datenbasis mit rund 250 Datenbanken und etwa 1.800 Services zugreifen. Die Beschränkung von Zugriffsrechten und eine strenge Zweckbindung von Datenabrufen verhindern, dass Behörden alle zu einer Person vorliegenden Informationen abrufen und zu einem vollständigen Bild verknüpfen. Dies stellt eine konsistente Datenhaltung sicher und ermöglicht die Transparenz von Zugriffen. Bürger und Unternehmen können über ihr persönliches Servicekonto nachvollziehen, wer ihre Daten abgerufen hat. Der breite Zugriff auf Daten ist eine zentrale Voraussetzung für die bereits sehr weit fortgeschrittene Digitalisierung der estnischen Verwaltung. Alle behördlichen Dienstleistungen – ausgenommen Heirat, Scheidung und Immobilienkauf – können vollständig digital abgewickelt werden. 2015 nutzten bereits 71% der estnischen Bürger die Onlineservices der Behörden. In Deutschland waren es im gleichen Zeitraum nur 17%.¹⁴

Dieses Beispiel illustriert, wie auch deutsche Behörden die Produktivität und die Kommunikation zwischen den zuständigen Stellen mit automatisierten Prozessen verbessern und zugleich das Servicelevel für die Bürger steigern können. In Deutschland ist ein solcher Service heute jedoch (noch) nicht möglich, weil der notwendige Datenaustausch zwischen Familienkasse, Finanzämtern und Meldeämtern nicht erlaubt ist. Hierfür müssen auch die rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden.¹⁵

14 Bundeskanzleramt, Antragslose Familienbeihilfe bei Geburt eines Kindes, 2015, <https://www.bmfi.gv.at/familie/finanzielle-unterstuetzungen/familienbeihilfe0/antrag-familienbeihilfe.html>

15 Normenkontrollrat, Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren, 2017, https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Download/2017-10-06_download_NKR%20Gutachten%202017.pdf?__blob=publicationFile&v=5

Die Rahmenbedingungen: Rechtliche Grundlagen schaffen, Mitarbeiter befähigen

Die öffentliche Verwaltung in Deutschland verfügt bereits heute über die technischen Fähigkeiten, um die Potenziale der Automatisierung auszuschöpfen. Woran es hierzulande jedoch mangelt, sind die gesetzlichen Rahmenbedingungen vor allem beim Datenschutz. Derzeit bemüht sich die Bundesregierung mit dem geplanten Portalverbund darum, die Voraussetzungen für eine bessere behördenübergreifende Zusammenarbeit durch integrierte Prozesse zu schaffen. Dieser einheitliche Verbund zentraler und dezentraler Verwaltungsportale für personenbezogene Daten soll die Betreuung der Bürger erleichtern und die redundante Bearbeitung personenbezogener Daten in verschiedenen Behörden vermeiden.

Um durchgängige digitale Services zu schaffen und Medienbrüche zu verhindern, hat die Bundesregierung bereits erste Maßnahmen ergriffen: Im November 2017 trat die elektronische Rechnungsverordnung in Kraft, die es öffentlichen Auftraggebern und deren Lieferanten unter bestimmten Voraussetzungen vorschreibt, Rechnungen elektronisch zu übermitteln. Der Empfänger kann damit etwa Rechnungsposten automatisch auslesen und mit seinem Auftrag abgleichen, um die Zahlung dann wiederum automatisch und ohne individuelle Prüfung freigeben zu können.¹⁶ Ein notwendiger nächster Schritt wäre auch die Abschaffung des Schriftformerfordernisses, das bis heute verlangt, dass Bürger Anträge in Papierform und unterschrieben einreichen. Die Abschaffung würde Onlineanträge und deren automatisierte Datenauslese, -speicherung und -weiterleitung an den zuständigen Sachbearbeiter ermöglichen.

Neben den rechtlichen Grundlagen ist es allerdings auch unabdingbar, den Verwaltungsmitarbeitern jene Kenntnisse und Fähigkeiten zu vermitteln, die eine großflächige Automatisierung erfordert. Weiterbildungsmaßnahmen und ein Aufbau entsprechender Fähigkeiten werden daher im öffentlichen Dienst immer wichtiger, um zunächst die Automatisierung zu initiieren und dann neu entstehende Tätigkeitsfelder zu besetzen.

In Deutschland werden die Fortschritte bei der Automatisierung bis 2030 zu einem Umbruch in den Tätigkeitsfeldern führen. Der Bedarf an Mitarbeitern mit ausgeprägten kognitiven Fähigkeiten steigt, weil Arbeitnehmer beispielsweise vermehrt Expertise untereinander austauschen und mit Kunden interagieren, statt manuelle, repetitive Aufgaben zu erledigen.¹⁷ Auch im öffentlichen Dienst wird die manuelle Eingabe von Daten hinter die Aufbereitung, Beschreibung sowie Pflege von Daten und Metadaten zurücktreten, um das „Open-Government-Gesetz“ umzusetzen und ein zentrales Verwaltungsportal zu betreiben. Positiver Nebeneffekt: Diese Entwicklung dürfte auch dazu führen, dass die Arbeit im öffentlichen Sektor attraktiver wird.

Um dem absehbaren Personalmangel erfolgreich zu begegnen, werden auch und gerade Arbeitgeber in der öffentlichen Verwaltung ihre Angestellten dabei unterstützen müssen, ihre Kompetenzen in digitalem Lernen, vernetzter Teamarbeit oder unternehmerischem Agieren auf- bzw. auszubauen. Dies erfordert nicht nur ein grundsätzliches Verständnis für die sich ändernden Qualifikationsanforderungen, sondern auch finanzielle Ressourcen sowie Kapazitäten für Schulungen und Coachings. Von beruflicher Weiterbildung profitieren letztlich Arbeitgeber und Arbeitnehmer gleichermaßen: Der Arbeitgeber davon, kompetente Mitarbeiter im Einsatz zu haben; der Mitarbeiter davon, sich die am Arbeitsmarkt in Zukunft immer mehr geforderten Qualifikationen anzueignen.

¹⁶ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, E-Rechnungsverordnung, 2017, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/gesetztestexte/e-rechnungsverordnung.html>

¹⁷ McKinsey Global Institute, Jobs lost, Jobs Gained: Workforce transitions in a time of automation, 2017; McKinsey Global Institute, Skill Shift: Automation and the future of Workforce, 2018.

Perspektivwechsel: Automatisierung nutzen, nicht fürchten

In der öffentlichen Diskussion werden die Potenziale, die mit der steigenden Produktivität einhergehen, meist weniger stark betont als mögliche Gefahren oder negative Entwicklungen. Genau aus diesem Grund ist Automatisierung momentan relevant. Die Automatisierung von Aufgaben ist heutzutage nicht mehr mit erheblichem Aufwand verbunden. Denn die zahlreichen einfachen und schnellen Tools erleichtern die Umsetzung von Automatisierung und ermöglichen schon in kurzer Zeit signifikante Veränderungen. Noch dazu kann kaum jemand heute noch unterscheiden, ob Aufgaben manuell oder automatisiert ausgeführt wurden, beispielsweise ob Texte von Menschen oder Maschinen erfasst oder geschrieben wurden. Solange die Qualität stimmt, ist es nicht mehr relevant, wer die Aufgabe ausgeführt hat.

Die Automatisierung entlastet Verwaltungsmitarbeiter vor allem von manuell-repetitiven Tätigkeiten und setzt somit Kapazitäten für erfüllende, wertschöpfende Aufgaben frei. Für die öffentliche Verwaltung bedeutet dies konkret, dass vor allem Mitarbeiter in den Bereichen Datenerfassung und -verarbeitung entlastet werden. Dabei sorgt die technische Unterstützung zugleich für eine Qualitätssicherung, die im öffentlichen Dienst enorm wichtig ist. Letztlich rückt die Interaktion mit dem Kunden und damit der Bürger selbst wieder ins Zentrum der öffentlichen Verwaltungsarbeit. Den Bürger wird's freuen.

In einer schnelllebigen, digitalen Welt erwarten die Bürger eine rasche Problembewegung und kurze Reaktionszeiten. Dies können Behörden jedoch nur leisten, wenn Bearbeitungsabläufe durch automatisierte Vorgänge schneller werden. Insbesondere vor dem Hintergrund einer strukturellen Überalterung in den Behörden sowie des schon beginnenden Fachkräftemangels ist die Automatisierung notwendig, um dem Bürger auch zukünftig guten und schnellen Service bieten zu können.

Automatisierung wird die Arbeit in vielerlei Hinsicht verändern. Gerade in der öffentlichen Verwaltung, aber auch im öffentlichen Dienst insgesamt ist der Nutzen durch Automatisierung groß. So groß, dass es sich lohnt, dafür die Rahmenbedingungen zu schaffen – auf rechtlicher und politischer, aber auch auf organisatorischer Ebene.

Dieses Papier bezieht seine Erkenntnisse aus dem Forschungsprogramm des MGI zu den Auswirkungen von Technologien, einschließlich Automatisierung, künstlicher Intelligenz, Digitalisierung und Robotik auf die globalen Arbeitsmärkte und Volkswirtschaften. Die Methodik zur Modellierung der Automatisierung in Deutschland basiert auf dem MGI-Bericht 2017 *“A Future that Works: Automation, Employment, and Productivity”*. Wir erhielten unschätzbare Unterstützung von Michael Chui, Partner bei MGI, der die gesamte Arbeit an Automation leitet und Gurneet Singh Dandona, Spezialist bei MGI, der die Forschung und Analytik leitet.

Autoren



Kerstin Balka

Partner im Hamburger Büro von McKinsey
kerstin_balka@mckinsey.com



Matthias Daub

Partner im Berliner Büro von McKinsey
matthias_daub@mckinsey.com



Anika Pflanze

Associate Partner im Münchner Büro von McKinsey
anika_pflanze@mckinsey.com