



Bundesministerium
des Innern, für Bau
und Heimat

Blaupause „Direkt-Digitalisierung“

Stand: 14.09.2020

Vorwort	1
1. Direkt-Digitalisierung einfach erklärt	2
2. Allgemeine Voraussetzungen für die Umsetzung als Direkt-Digitalisierung	2
2.1. Organisatorische Voraussetzungen	3
2.2. Technische Voraussetzungen	4
3. Ablaufplan	5
3.1. Ist-Analyse	5
3.2. Konzeption und Entwicklung	6
3.3. Vorbereitung Go-Live	7
3.4. Übergreifende Themen	8
4. Meilensteine im Pilotprojekt „Beschwerde über Sozialversicherungsträger“	9
5. Anhang	10

Vorwort

Dieses Dokument beschreibt, wie eine OZG-Leistung mit Hilfe des Vorgehensmodells „Direkt-Digitalisierung“ im Programm Föderal digitalisiert werden kann. Es basiert auf Erfahrungen aus der Direkt-Digitalisierung der Leistung „Beschwerde über Sozialversicherungsträger“. Diese wurde konzeptioniert im Rahmen der ersten Welle der OZG-Implementierung von November bis Dezember 2019 unter Federführung des Landes Niedersachsen (Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung).

Zusätzlich wurde auf den Erfahrungswerten der Digitalisierung von Entschädigungszahlungen nach dem Infektionsschutzgesetz (IfSG) aufgebaut. Im Rahmen des Umsetzungsprojekts gelang die Entwicklung und der Go-Live von 4 Onlineanträgen innerhalb von ca. 10 Wochen. Zwar ist diese Geschwindigkeit unter anderem auch der Krisensituation und der schnellen Bereitstellung umfangreicher Ressourcen zuzuschreiben, jedoch können v.a. auch die Lernerfahrungen beim Modell der Zusammenarbeit und der Umsetzungsmethodik bei einer Direktdigitalisierung genutzt werden.

Dieses Dokument richtet sich an alle Personen, die an der Umsetzung einer Direkt-Digitalisierung beteiligt sind. Nach einer kurzen Einleitung (Kapitel 1) werden die Kriterien beschrieben, die eine Leistung erfüllen muss, damit sie als Direkt-Digitalisierung umgesetzt werden kann (Kapitel 2). Es folgt eine Schritt-für-Schritt-Anleitung, die das konkrete Vorgehen darlegt (Kapitel 3). In dieser Anleitung werden die „Ist-Analyse“, die „Konzeption und Entwicklung“ und die „Vorbereitung Go-Live“ einer Direkt-Digitalisierung im Detail beschrieben, mit spezifischen Hinweisen zu Teamzusammensetzung, Aktivitäten und Herausforderungen.

Dieses Dokument wird fortlaufend, um die Erkenntnisse aus weiteren Direkt-Digitalisierungen erweitert.

1. Direkt-Digitalisierung einfach erklärt

Das OZG-Programm Föderal hat die Direkt-Digitalisierung entwickelt, um Leistungen mittlerer Priorität mit geringer Komplexität effizient zu digitalisieren. Der Fokus liegt dabei auf dem Leistungsarchetypen¹ „einfacher Antrag“ oder „Meldung an Verwaltung/Information“ mit niedriger Relevanz (Abbildung 1). Die geringere Komplexität erlaubt eine Verkürzung der Konzeptions- und Umsetzungsphase auf sechs bis acht Wochen, im Vergleich zu anderen Vorgehensmodellen wie z.B. einem Digitalisierungslabor, welches normalerweise mehrere Monate dauert. Rund 15 bis 20% der Leistungen im Programm Föderal erfüllen die Voraussetzungen für eine Konzeption/Umsetzung mittels Direkt-Digitalisierung.

2. Allgemeine Voraussetzungen für die Umsetzung als Direkt-Digitalisierung

Eine Leistung muss mindestens eine der folgenden Voraussetzungen erfüllen, damit sie als Direkt-Digitalisierung umgesetzt werden kann:

- Informationsbereitstellung durch die Behörde
- Meldung an die Verwaltung
- Einfache Standardantragstellung

Zwei Faktoren schließen eine Direkt-Digitalisierung aus:

- Komplexe Anträge mit hoher Fallheterogenität (z.B. Einzelfallprüfung bei Sozialhilfeleistungen, die sich stark voneinander unterscheiden)
- Leistungskombinationen mit einer hohen Umsetzungscomplexität durch zahlreiche unterschiedliche Leistungstypen in zugeordneten Leika-Leistungen (z.B. über 300 Leikas bei Aufenthaltstitel)

Erfüllt eine Leistung die oben genannten Kriterien für eine Direkt-Digitalisierung, so müssen außerdem verschiedene organisatorische und technische Voraussetzungen vor dem Start der Konzeptionierung erfüllt sein, um den Prozess innerhalb von sechs bis acht Wochen abzuschließen.

¹ Im Rahmen der Themenfeldplanung wurden Leistungsarchetypen für die Eingliederung der Komplexität von Leistungen definiert (Komplexer Antrag, Einfacher Antrag, Meldung/Information an Verwaltung)

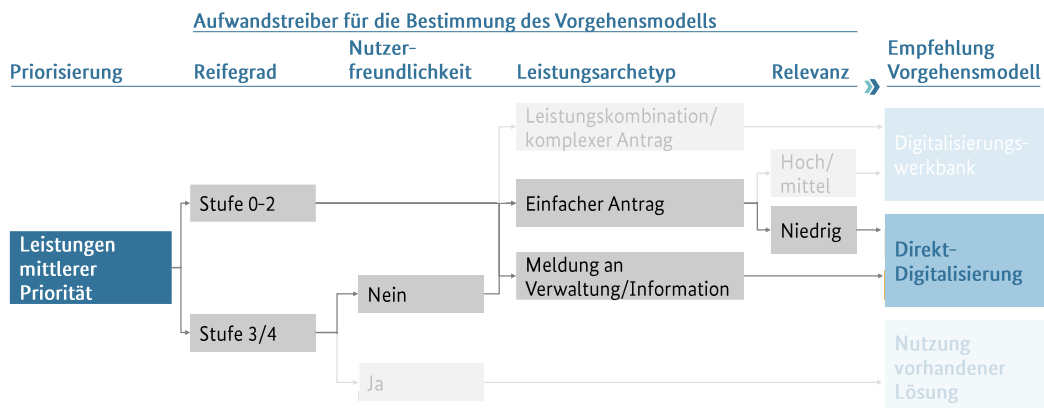


Abbildung 1: Entscheidungsbaum zur Digitalisierung im Vorgehensmodell Direkt-Digitalisierung

2.1. Organisatorische Voraussetzungen

Für die Direkt-Digitalisierung bestehen organisatorische Voraussetzungen, die sich in die folgenden vier Punkte untergliedern lassen:

- Im **Projektteam** sind (mindestens) folgende Rollen zu etablieren:
 - **Leistungsverantwortliche Person (LV)** für die Koordination der Leistung
 - **Vollzugsexpert:innen** für den fachlichen Input
 - **IT-Dienstleister (IT-DL)** für die technische Umsetzung der Leistung und der IT-Sicherheitsmaßnahmen
 - **Datenschutzbeauftragte:r des Landesministeriums/der Kommune** für die Bewertung der Notwendigkeit und potentielle Erstellung des Datenschutzkonzepts und der Datenschutzerklärung
 - (optional) **Umsetzungskordinator:in (UK)** für die Koordination des Umsetzungsprojekts im Falle mehrerer Leistungen
- **Ausreichende Kapazitäten² für die nächsten sechs bis acht Wochen** sind sicherzustellen:
 - **LV und/oder UK** benötigt ca. 80 Stunden, Fokus auf Ist-Analyse und Terminkoordination
 - **Vollzugsexpert:innen** benötigen ca. 40 Stunden, gleichmäßig verteilt über den gesamten Zeitraum
 - **IT-DL** benötigt ca. 120 Stunden, Fokus auf Konzeption und Entwicklung
 - **Datenschutzbeauftragte:r** benötigt je nach Vorerfahrung mit dieser Anwendungsumgebung und Iterationsschleifen bis zu 120 Stunden, Fokus auf

² Der Zeitaufwand wurde grob geschätzt, basierend auf dem Pilotprojekt „Beschwerde über Sozialversicherungsträger“

Bewertung der Notwendigkeit und potentieller Erstellung des Datenschutzkonzepts und der Datenschutzerklärung

- Folgende **wichtige Termine** sind im Voraus abzustimmen:
 - Woche 1: **Kick-off** zur Abstimmung des Vorgehens und Festlegung der Termine (ca. 1 Stunde)
 - Woche 2: **Entwicklungsworkshop** zur Definition des Zielprozesses und Besprechung des Datenschutzes mit gesamtem Projektteam (ca. 4 Stunden)
 - Woche 4: **Test des Prototyps** (im Antragsmanager) mit gesamtem Projektteam und ggf. Nutzer:innen sowie Bestimmung von Verbesserungspotenzialen (ca. 2 Stunden)
 - Woche 5: **Abstimmung des Datenschutzkonzepts und der Datenschutzerklärung** mit Datenschutzbeauftragten und ggf. IT-DL (ca. 1 Stunde)
 - Woche 6: **Abnahme/Freigabe des Datenschutzkonzepts und der Datenschutzerklärung** mit Datenschutzbeauftragten und IT-DL (ca. 2 Stunden)
 - Woche 7: **Schulung der Vollzugsmitarbeiter:innen** bzgl. der digitalen Lösung durch den LV, Vollzugsexpert:innen und ggf. IT-DL (ca. 2 Stunden)
- IT-DL ist zu **beauftragen** und **Budget** zur Verfügung zu stellen

2.2. Technische Voraussetzungen

Zudem sind spezifische technische Fähigkeiten des IT-DL für eine Umsetzung im Vorgehensmodell Direkt-Digitalisierung relevant, insbesondere:

- Nutzung eines Antragsmanagers, idealerweise mit der Möglichkeit bereits definierte FIM-Stammdatenfelder in der entsprechenden Notation zu importieren zur schnellen Erstellung eines digitalen Antrags für den Fall, dass FIM-Stammdatenschemata vorhanden sind
- Nutzung von Basiskomponenten wie Nutzerkonto mit eID, Bezahlungsfunktion etc.
- Bestehendes IT-Sicherheitskonzept für Antragsmanager und Server/IT-Plattform mit ausreichendem Sicherheitsniveau

3. Ablaufplan

Im Folgenden wird der Zeitplan für eine Direkt-Digitalisierung zunächst illustrativ aufgezeigt (Abbildung 2) und anschließend im Detail beschrieben.

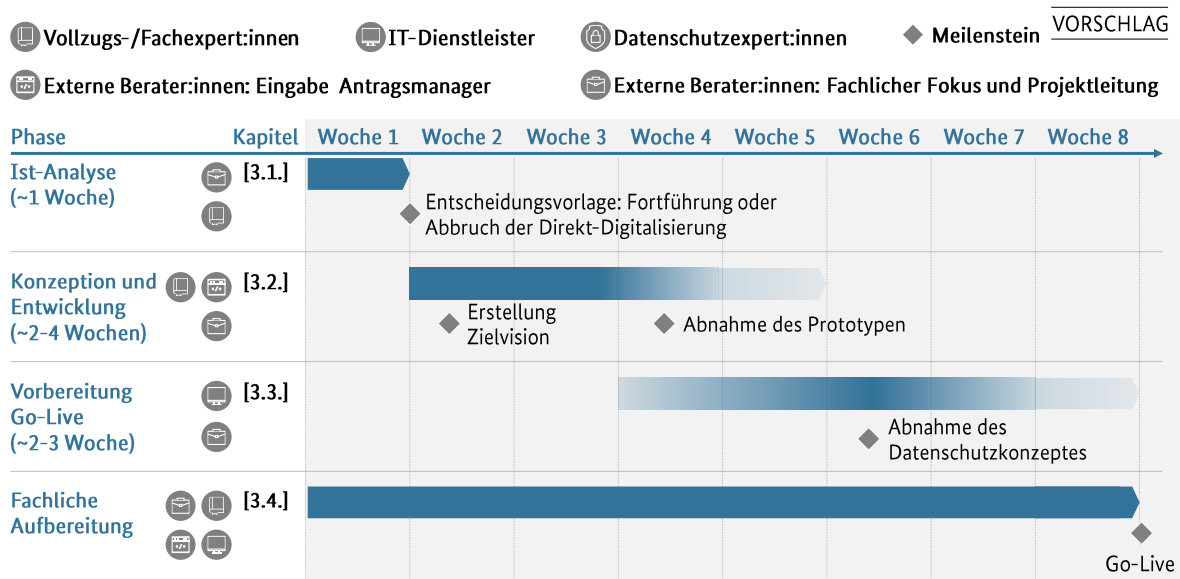


Abbildung 2: Zeitplan Direkt-Digitalisierung

3.1. Ist-Analyse

Beteiligte: Vollzugs-, Fachexpert:innen, Projektleitung (UK, LV oder Externe)

Dauer: ca. 1 Woche

Herausforderung: Fachexpert:innen identifizieren und Schmerzpunkte ableiten

Aktivitäten:

- Aktuelle Unterlagen sichten (z.B. Steckbrief aus Themenfeldplanung)
- Ist-Prozess aufnehmen mit Vollzugs- und/oder Fachexpert:innen (z.B. 1 Stunde telefonisch)
 - Antragsprozess analysieren auf Basis von Interviews mit Pilotbehörde(n) (inklusive kritischen Hinterfragens)
 - Wichtigste 3 bis 5 Schmerzpunkte im aktuellen Prozess identifizieren, falls möglich durchführen von ergänzenden Nutzerinterviews
 - Verfügbarkeit von freigegebenen FIM-Stamminformationen prüfen, insbesondere von FIM-Stammdatenfeldern
 - Alternativ zur Verwendung bestehender FIM-Stammdatenfelder, vorhandene Musterantragsformularen zur Definition der erforderlichen Datenfelder und anschließenden Umsetzung im Antragsmanager aufarbeiten, idealerweise auf Basis eines von der umsetzungsverantwortenden Person bereitgestellten Musterformulars

Parallel Datenfelder als FIM-Stammdatenfelder fachlich und methodisch aufbereiten (s. 3.4)

- Falls weitere FIM-Stamminformationen ebenfalls nicht vorhanden sind, Erstellung durch die FIM-Methodenexpert:innen der Länder über die/den Themenfeld-Federführer:in anstoßen (s. 3.4)
- Übermittlung des digitalen Antrags an zuständige Stellen diskutieren: Wer/welche Stellen müssen die digitalen Anträge erhalten? Sind technische Schnittstellen zu Fachverfahren erforderlich?

Die Erfahrungen der Digitalisierung von Entschädigungszahlungen nach dem Infektionsschutzgesetz (IfSG) haben außerdem gezeigt, dass optional auch der IT-DL bereits in die frühen Phasen der Konzeption eingebunden werden kann, z.B. während der Ist-Analyse.

So kann der IT-DL frühzeitig bei der Definition des technischen Lösungsraums helfen, z.B. durch die Beantwortung der Fragen: „*Wie können Hilfetexte im Antrag abgebildet werden? Können mit dem Antragsmanager die größten Schmerzenspunkte adressiert werden?*“ (Siehe auch Abbildung 5: Entscheidungsvorlage für oder gegen eine Direkt-Digitalisierung) Die frühzeitige Definition des technischen Lösungsraums spart Zeit während der Konzeption und beschleunigt die spätere Umsetzung.

Außerdem kann der IT-DL dabei helfen, das richtige Format für Datenfelder und Prozessbeschreibung zu definieren. Da Arbeitsweisen und Standards unter den Dienstleistern zum Teil abweichen, kann so durch einen frühzeitigen Austausch das Format gewählt werden, das eine möglichst rasche Umsetzung ermöglicht.

Ergebnisse:

- Grobe Skizze des übergreifenden Ist-Prozesses (Abbildung 3 im Anhang)
- Spezifikation der Datenanforderungen und –abhängigkeiten im Ist-Antrag; nach Möglichkeit Nutzung der FIM-Stammdatenfelder oder eines erarbeiteten ersten Entwurfs der OZG-Referenzdatenfelder
- Stichwortliste mit Schmerzpunkten im aktuellen Prozess (Abbildung 4 im Anhang)
- Entscheidungsvorlage: Fortführung oder Abbruch der Direkt-Digitalisierung und Übergang in Konzeption (Abbildung 5 im Anhang)

3.2.Konzeption und Entwicklung

Beteiligte: IT-DL, Vollzugs-, Fachexpert:innen, Projektleitung (UK, LV oder Externe)

Dauer: ca. 2 bis 4 Wochen

Herausforderung: Technische Entwicklung eines digitalen Antrags binnen 2 Wochen abschließen

Aktivitäten:

- Ersten Online-Dienst direkt im Antragsmanager erstellen, basierend auf halbtägigem Entwicklungsworkshop (Abbildung 6, Abbildung 7, Abbildung 8 im Anhang)

- Falls vorhanden, erstellte FIM-Stammdatenfelder oder OZG-Referenzdatenfelder nutzen und FIM-Importer im Antragsmanagern anwenden
- Alpha-Test Workshop mit Fachseite durchführen, um digitalen Entwurf zu besprechen, idealerweise inklusive einer Nutzeriteration
- Antragsprozess auf Basis des Feedbacks verbessern

Ergebnisse:

- Umgesetzte digitale Antragsstrecke im Antragsmanager
- Übergabe der im Antragsmanager eingegebene Daten im zuvor definierten Format (z.B. PDF, E-Mail-Freitext, XML) an die Pilotkommunen, i.d.R. per E-Mail

Im Rahmen der Digitalisierung von Entschädigungszahlungen nach dem Infektionsschutzgesetz (IfSG) haben sich Nutzeriterationen durch einen Alpha-Test ebenfalls bewährt. Im Vergleich zu Nutzeriterationen anhand eines Klick-Prototypen ist der Alpha-Test im Antragsmanager näher am Endprodukt. Das führt dazu, dass das Nutzerfeedback fokussierter und realitätsnäher ist. Nicht realisierbares Feedback zu User Experience (UX) oder anderen Funktionalitäten kann so vermieden werden.

Bei den Nutzerinterviews kann auch schon eine geringe Anzahl von Interviews sehr wertvolle Einblicke liefern: 2-3 Tiefeninterviews sind dabei 10 oberflächlichen Interviews vorzuziehen. Zur Vorbereitung eines solchen Tiefeninterviews sollte ein Fragenkatalog von 5-10 Fragen erarbeitet werden, deren Antworten man idealerweise in Person oder per Telefon gemeinsam mit interviewten Nutzer:innen erarbeitet.

3.3.Vorbereitung Go-Live

Beteiligte: IT-DL

Dauer: ca. 2 bis 3 Wochen

Herausforderung: Vollzugsmitarbeiter:innen vorbereiten

Aktivitäten:

- Prozess in Portale integrieren (Verwaltungs-, Fach und Themenportale) und testen (Nutzer- und Penetrationstests)
- Pilotvollzugseinheiten vorbereiten, inklusive sicherer Dokumentenlogistik

Ergebnisse:

- (Mindestanforderung) Verlinkung der Leistung für die Pilotkommunen in den entsprechenden Portalen
- (Idealfall) Unmittelbare Einbindung der Antragsstrecke im entsprechenden Landesportal

Die Digitalisierung von Entschädigungszahlungen nach dem Infektionsschutzgesetz (IfSG) hat gezeigt, dass ein kurzes Handbuch großen Mehrwert für die Verwaltung schaffen kann. Je größer die Auswirkungen auf die Arbeitsprozesse, desto mehr Unterstützung ist notwendig. Aber auch schon bei

kleinen Auswirkungen lohnt sich eine kurze Anleitung, welche die Arbeitsprozesse der Sachbearbeitung mit den digitalen Anträgen abbildet.

3.4.Übergreifende Themen

Beteiligte: IT-DL, Datenschutzbeauftragte:r, Vollzugs-, Fachexpert:innen, Projektleitung (UK, LV oder Externe)

Dauer: 6 bis 8 Wochen (parallel zu weiteren Schritten)

Herausforderung: Datenschutzkonzept erstellen und FIM-Stamminformationen sowie OZG-Referenzinformationen zeitnah erarbeiten

Aktivitäten:

- Erfüllung der Anforderungen an Datenschutz und IT-Sicherheit sicherstellen
 - Datenverarbeitung und deren Rechtsgrundlage beschreiben, inklusive Ableitung von Sicherheitsmaßnahmen in einem Datenschutzkonzept
 - Sicherheitsmaßnahmen im IT-Sicherheitskonzept erläutern
 - Datenverwendung und deren Verwendungsberechtigung in der Datenschutzerklärung erläutern
- Anzuschließende Fachverfahren, Rechtsänderungsbedarfe sowie Registerschnittstellen (im Anschluss an die Direkt-Digitalisierung) identifizieren
- FIM-Stamminformationen durch FIM-Methodenexperten und OZG-Referenzinformationen durch Beteiligte an Direkt-Digitalisierung erstellen sowie jeweils in den entsprechenden Repositories und Plattformen ablegen (nicht für Start der Konzeption und Entwicklung zwingend erforderlich, jedoch als Dokumentation spätestens im Nachgang verpflichtend)

Ergebnisse:

- Freigegebene Datenschutzerklärung, IT-Sicherheits- und Datenschutzkonzept (auf Basis von Konzepten, die für den Antragsmanager allgemein/generisch vorbereitet wurden)
- Liste mit Fachverfahrensherstellern
- Ggf. identifizierte Rechtsänderungsbedarfe und Registerschnittstellen an das Anforderungsmanagement übermittelt
- FIM-Stamminformationen und OZG-Referenzinformationen verfügbar in entsprechenden Repositories und Plattformen

Für die Umsetzungsgeschwindigkeit der Digitalisierung von Entschädigungszahlungen nach dem Infektionsschutzgesetz (IfSG) war es essentiell, die Themen rund um IT-Sicherheit und Datenschutz frühzeitig zu adressieren. De facto bedeutet das, die verantwortlichen Datenschützer:innen ab Projektwoche 1 einzubinden, um gemeinsam einen Zeitplan zu erarbeiten. Darin sollten auch Puffer für die erforderlichen Abnahmen vor Go-Live eingeplant sein. Typischerweise heißt das auch, die Entscheidungsträger:innen zu identifizieren, welche die finale Abnahme des Verfahrens und das damit verbundene Risiko tragen müssen.

Außerdem sollte bei der Erstellung der notwendigen Dokumentationen stark auf bestehenden Bausteinen und Vorlagen aufgebaut werden. Z.B. kann beim Datenschutzkonzept eine bestehende Beschreibung von Entwicklungssoftware und Betriebsumgebung genutzt werden (identisch für alle Onlineservices). Außerdem kann der Maßnahmenkatalog aus dem Standard Datenschutzmodell als Grundlage der Dokumentation dienen.

4. Meilensteine im Pilotprojekt „Beschwerde über Sozialversicherungsträger“

Die Leistung „Beschwerde über Sozialversicherungsträger“ wurde als Direkt-Digitalisierung konzeptioniert im Rahmen der ersten Welle der OZG-Implementierung unter Federführung des Landes Niedersachsen (Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung). Der Prozess umfasste folgende Meilensteine (ebenfalls aufgeführt in Abbildung 2):

Woche 0: Start der Ist-Analyse „Beschwerde über Sozialversicherungsträger“

Woche 1: Entscheidungsvorlage: Fortführung oder Abbruch der Direkt-Digitalisierung

Woche 2: Erstellung der Zielvision im Entwicklungsworkshop mit dem gesamten Projektteam

Woche 4: Tests, Iteration und Abnahme des Prototypen im Antragsmanager durch die LV/UK

Woche 6: Vorbereitung des Go-Live und Abnahme des Datenschutzkonzepts

Woche 8: Go-Live

Aus dem Pilotprojekt haben sich folgende drei Erfolgsfaktoren für die Einhaltung der Meilensteine herauskristallisiert:

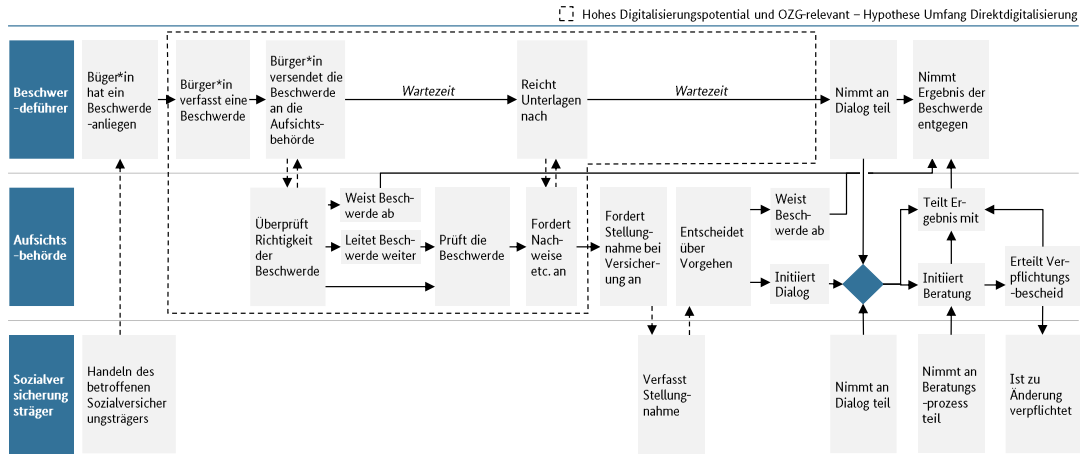
- Vorrusschauendes Projektmanagement und Festlegung der Termine beim Kick-off (Kapitel 2.1)
- Ausreichende Verfügbarkeit des Projektteams über die gesamte Dauer der Direkt-Digitalisierung (Kapitel 2.1)
- Involvierung der Datenschutzbeauftragten und Berücksichtigung des Datenschutzkonzeptes, der Datenschutzerklärung und des IT-Sicherheitskonzeptes mit Beginn der Direkt-Digitalisierung (Kapitel 2.1)

5. Anhang

STATUS QUO – AKTUELLER ANTRAGSPROZESS

HYPOTHESE AUF BASIS THEMENFELDPLANUNG

Vor allem die Antragsstellung und der Kontakt zu Beschwerdeführern weisen hohes Digitalisierungspotential auf



Quelle: Einschätzung McKinsey auf Basis der Themenfeldplanung

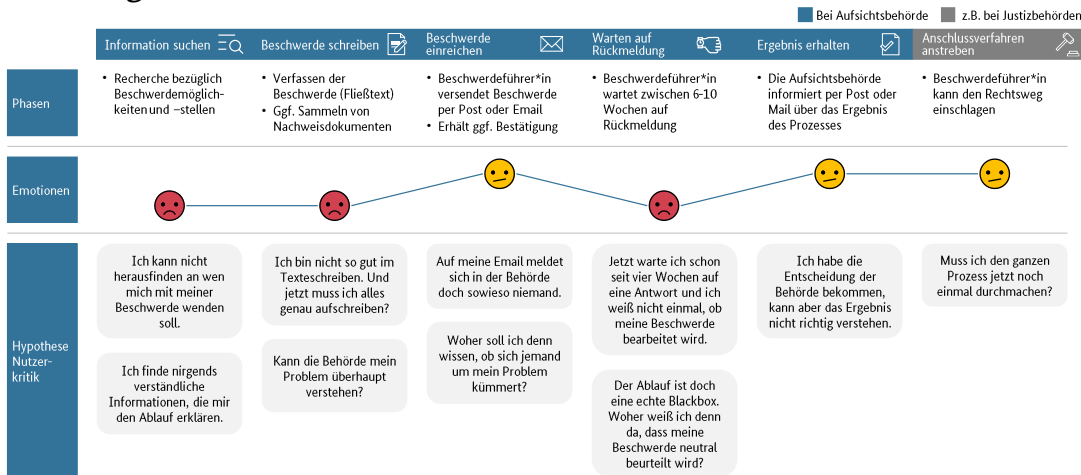
Seite 10

Abbildung 3: Ist-Prozess (nicht in BPMN)

STATUS QUO – AKTUELLE HERAUSFORDERUNGEN

HYPOTHESE AUF BASIS THEMENFELDPLANUNG

Ungewissheit während der Bearbeitung und Unklarheiten bei der Eingabe der Beschwerde verunsichern Betroffene



Quelle: Einschätzung McKinsey auf Basis der Themenfeldplanung

Seite 12

Abbildung 4: Schmerzpunkte im Ist-Prozess

Nach Abschluss der 1-wöchigen IST-Analyse sollten entlang klarer Kriterien eine Entscheidung herbeigeführt werden, ob mit der Direktdigitalisierung fortgefahren wird oder nicht

Vorläufig / Erste Überlegungen

	Nein	Ja
Beispiel für Fragenkatalog		
Konnten die Zuständigkeiten auf Bund-/Land-/Kommunen-Ebene eindeutig identifiziert werden?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Konnte mindestens eine Pilotkommune für das Vorhaben gefunden werden [einschl. Bereitschaft zu jeweils möglicher Datentransport-Art (z.B. PDF) und möglichem Datentransportweg (z.B. E-Mail)]	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Stehen aus dieser Kommune für die kommenden 3 Wochen Fachexperten zur Verfügung?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sind diese Fachexperten positiv gegenüber dem Vorhaben eingestellt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hat die IST-Analyse ergeben, dass die Komplexität ausreichend gering ist, um mit einem Antragsmanager umgesetzt zu werden?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Mindestens 1 Antwort mit Nein beantwortet:

- Nicht mehr im Direktdigitalisierungs-Paket bearbeitet; Abwägung von Labor oder Depriorisierung
- Weitere Entscheidung zum Umgang mit der Leistung durch Steuerungskreis

Alle Antworten mit Ja beantwortet:

- Weiterführung Direktdigitalisierung mit der Phase Konzeption und Entwicklungs

Abbildung 5: Entscheidungsvorlage für oder gegen eine Direkt-Digitalisierung

STATUS QUO – AKTUELLE HERAUSFORDERUNGEN

HYPOTHESE AUF BASIS THEMENFELDPLANUNG

Ungewissheit während der Bearbeitung und Unklarheiten bei der Eingabe der Beschwerde verunsichern Betroffene

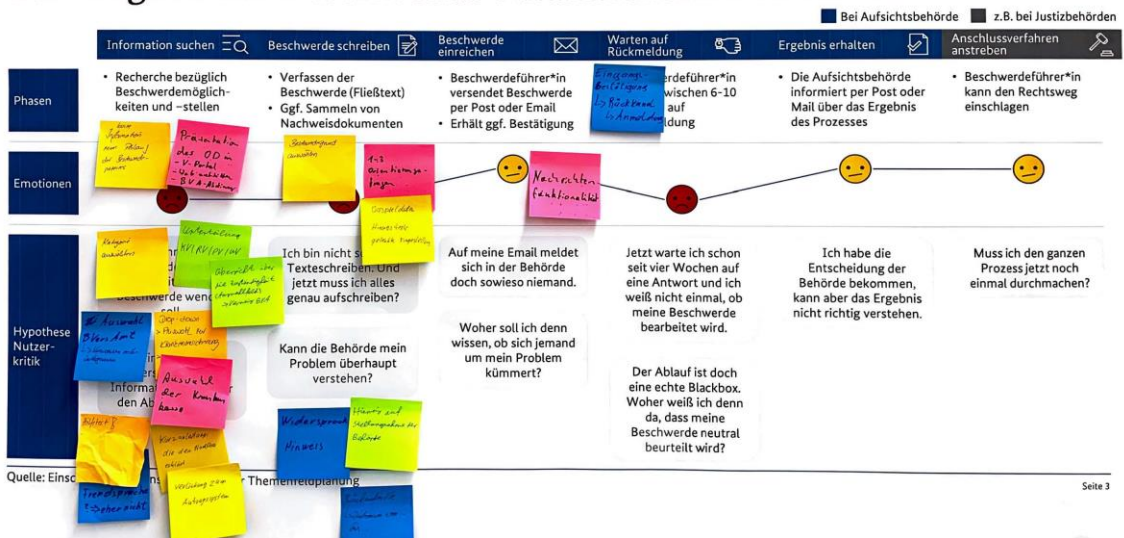


Abbildung 6: Ergänzung von Schmerzpunkten des Ist-Prozesses im Entwicklungsworkshop

Zukünftige Beschwerde über Sozialversicherungsträger



Abbildung 7: Im Entwicklungsworkshop erarbeiteter Antragsprozess (Soll-Prozess)

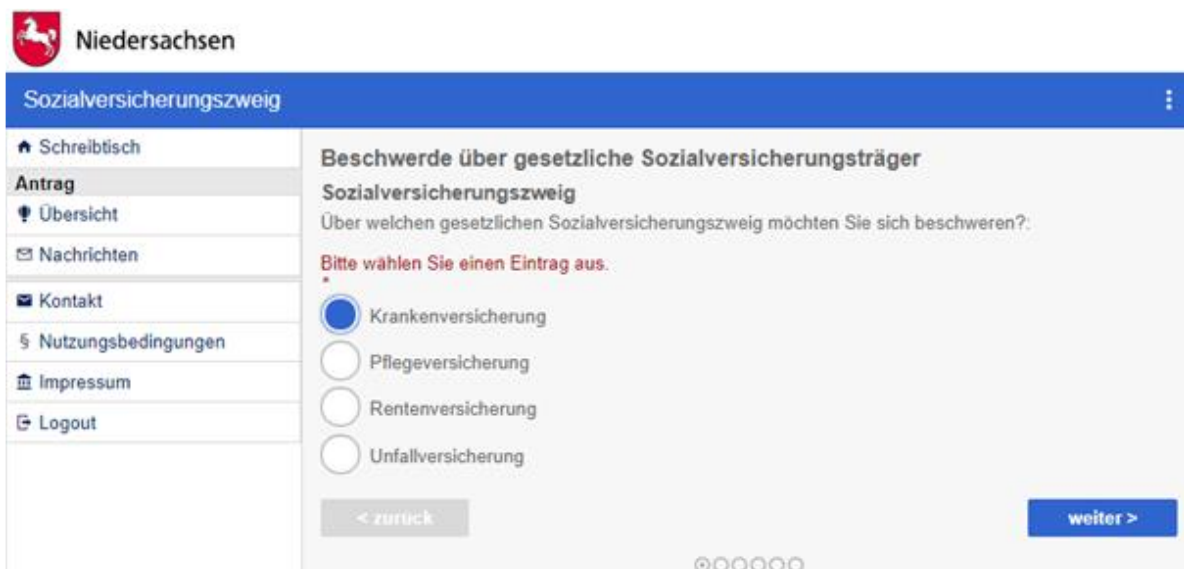


Abbildung 8: Prototyp im Antragsmanager