



PAPER ZUM PANEL AUF DEM DIGITALEN STAAT 2026

Der digitale Kompass

Prozessorchestrierung als strategischer Hebel
für die öffentliche Verwaltung

Mit Beiträgen von:

Christian Beermann, Bereichsleiter Softwareentwicklung & Innovation Lab, OWL-IT

Prof. Dr. Henrik Leopold, Professor für Data Science, Kühne Logistics Universität Hamburg

Andrea Andenmatten, Senior ICT Projektleiterin, Kanton Zürich

Marc Danneberg, Leiter Public Sektor, Bitkom e. V.

Christian Ewald, Senior Client Executive, Axon Ivy AG (Moderation)

Executive Summary

Verwaltungen in Deutschland digitalisieren seit Jahren und trotzdem geben Bürgerinnen und Bürger dieselben Daten mehrfach ein. Das Grundproblem ist kein Mangel an Technologie, sondern ein Mangel an Orchestrierung. Dieses Paper fasst die zentralen Erkenntnisse des Expertenpanels zusammen - mit konkreten Handlungsempfehlungen für Entscheider

Fünf Erkenntnisse, die zählen

- 1. Digitalisierung ≠ Orchestrierung:**
Die reine Digitalisierung analoger Abläufe ohne systemübergreifende Koordination transformiert einen schlechten analogen Prozess lediglich in einen schlechten digitalen.
- 2. Deutschland bekommt in Punkto Digitalisierung die Schulnote 4:**
Trotz einzelner Leuchttürme fehlt der verbindende Mechanismus. Das ist kein Kompetenzproblem, es ist ein Governance-Problem.
- 3. 70–80% der Projekte scheitern:**
Sie scheitern meist nicht an der Technik, sondern an fehlender Prozessanalyse, unklaren Verantwortlichkeiten und mangelndem kulturellen Wandel.
- 4. Erfolg ist beweisbar:**
Der Kanton Zürich realisierte seine Opferhilfeprozesse in nur wenigen Monaten – orchestriert, termingerecht und in hoher technischer Qualität.
- 5. Orchestrierung ist Führungsaufgabe:**
Die Technologie ist ein Enabler. Aber ein weiterer entscheidender Faktor ist das strategisches Commitment auf der Entscheidungsebene.

Das Problem: Digitalisiert, aber nicht verbunden

Ein mittelkomplexer Bauantrag berührt in deutschen Kommunen bis zu 20 verschiedene Systeme, vom Stadtplanungsamt über die Naturschutzbehörde bis zum Tiefbauamt. Nur 25 bis 40% dieser Systeme sind real integriert. Der Rest kommuniziert über E-Mail, PDF und Telefon. Und immer noch gibt es Papierdokumente.

Drei Ursachen, die immer wieder genannt werden

Systeme reden nicht miteinander

Informationen stecken in Fachverfahren. Datenweitergabe erfolgt manuell, und das kostet Zeit und erzeugt Fehler.

Fehlende Standards

Bei 16 Bundesländern und 11.000 Kommunen entsteht ein Flickenteppich guter Absichten, aber kein gemeinsamer Takt.

Unklare Verantwortlichkeiten

Zu viele Beteiligte, unterschiedliche Datenschutzvorgaben, endlose Abstimmungsschleifen. Automatisierung bleibt Theorie.

Das Ergebnis ist fehlende Interoperabilität und damit eine Verwaltung, die trotz Digitalisierungsinvestitionen noch immer reaktiv, fehleranfällig und bürgerunfreundlich arbeitet.



Typische Kennzahlen:

8–20 Systeme

werden bei einem mittelkomplexen Bauantrag angefasst.

25–40%

davon sind tatsächlich integriert (Quelle: Bitkom).

Orchestrierung: Was gemeint ist und was nicht

Orchestrierung wird häufig mit technischer Integration gleichgesetzt. Das greift zu kurz. Der Begriff meint mehr: Prozesse systemübergreifend steuern, Ende-zu-Ende denken und strategisch gestalten.

Digitalisierung

Analoge Prozesse werden in Fachverfahren überführt. Jedes System erfüllt seinen Zweck, aber das Zusammenspiel ist nicht harmonisiert.

Orchestrierung

Prozesse werden ganzheitlich gedacht, systemübergreifend gesteuert und strategisch gestaltet. Daten fließen.

Orchestrierung wirkt auf zwei Ebenen

Ebene 1: Im Prozess

Alle Beteiligten, also Systeme, Menschen, Fachverfahren, sind so aufeinander abgestimmt, dass ein Vorgang sicher und schnell wie von selbst durchläuft. Niemand wartet auf den anderen, niemand sucht Informationen.

Ebene 2: Über alle Prozesse hinweg

Die gesamte Prozesslandschaft ist so sortiert und aufeinander abgestimmt, dass Bürgerinnen und Mitarbeitende ihre Anliegen einfach erledigen können, ohne Daten doppelt einzugeben und ohne zwischen unterschiedlichsten Programmen zu springen.

Drei Dimensionen, die zusammenspielen müssen

Technisch:

Eine Plattformarchitektur, die es ermöglicht, bestehende Systeme zu integrieren, Dokumente digital zu verarbeiten und zusätzlich benötigte Anwendungsfunktionalität zu entwickeln.

Organisatorisch:

Klare Ende-zu-Ende-Prozessverantwortung, verbindliche Standards über Fachbereichsgrenzen hinweg.

Strategisch:

Orchestrierung ist eine Führungsentscheidung. Wer sie nur als IT-Projekt begreift, scheitert an der Organisation.

Standortbestimmung: Deutschland, Note 4

Prof. Dr. Henrik Leopold (Kühne Logistics Universität) sieht Fortschritte - OZG, ELSTER, i-Kfz - aber ein grundlegendes Defizit: Es fehlt nicht an Kompetenz, sondern an einem Mechanismus, erfolgreiche Lösungen verbindlich zu skalieren.

„Prozessorchestrierung bedeutet, dass Prozesse über Systemgrenzen hinweg koordiniert werden. Das funktioniert aus meiner Sicht kaum. Die Prozesse sind fragmentiert, nicht dokumentiert oder liegen in Silos. Das ist kein technisches, sondern ein Governance-Problem.“



Prof. Dr. Henrik Leopold
Kühne Logistics Universität Hamburg

Was Vorreiter anders machen

Land	Instrument	Entscheidender Unterschied
Estland	Digitale Grundinfrastruktur	Digitalisierung wurde von Anfang an wie Strom oder Straßen behandelt – als staatliche Grundversorgung.
Dänemark	Nationale Digitalstrategie	Verbindliche Strategie auf Regierungsebene mit klaren Umsetzungszielen.
Niederlande	DigiD (Einzel-ID)	Eine ID für alle Behörden. De facto unvermeidbar, weil der Staat konsequent auf Digital-First setzt.
Deutschland	BundID	Freiwillige Anbindung und daher ein System unter vielen. Symptom eines föderalen Flickenteppichs.

Praxisbeweis: Kanton Zürich

Dass Prozessorchestrierung auch in sensiblen, regulierten Verwaltungsbereichen gelingt, zeigt das Projekt der Direktion der Justiz und des Innern im Kanton Zürich.

Kontext	Kantonale Opferhilfestelle, Direktion Justiz & des Innern, Kanton Zürich
Ausgangslage	800+ Gesuche p. a., Fachapplikation aus dem Jahr 2000, kein digitaler Eingang, keine digitale Akte
Ziel	Vollständig digitaler End-to-End-Prozess inkl. Portaleingang, Fachapplikation und Archivbindung
Qualität	Hervorragende User Experience, effiziente und schnelle Einführung
Plattform	Axon Ivy-Plattform mit agiler Entwicklung in 14-Tage-Sprints

Was den Unterschied gemacht hat

- Klare Ende-zu-Ende-Prozessverantwortung von Anfang an
- Agile Entwicklungsmethodik mit frühzeitiger Qualitätssicherung (DoR, DoD, Testing)
- Modulare Architektur: Querschnittsfunktionen (Berechtigungssteuerung, Auditlog, Datenvalidierung) einmal gebaut und mehrfach nutzbar
- Strategischer Fokus auf eine Plattform für den gesamten Kanton statt auf Einzelprojekte

„Die Kraft liegt nicht in einer einzelnen Applikation, sondern in der Orchestrierung vieler Prozesse auf einem gemeinsamen, zukunftsicheren Fundament.“



Andrea Andenmatten

Senior ICT Projektleiterin, Direktion der Justiz und des Innern Kanton Zürich

Lehre für andere Verwaltungen

Geschwindigkeit entsteht nicht zufällig: Die richtige Plattform, ein durchdachtes Grundsetup, wiederverwendbare Komponenten und klare Unterstützung der Führungsebene schaffen die Basis dafür, neue Fachverfahren in Monaten statt Jahren umzusetzen.

Warum 70–80% der Projekte scheitern

Die Expertenrunde war sich einig: Die häufigsten Ursachen sind nicht technischer Natur. Vier strukturelle Stolpersteine dominieren.

Datenchaos unterschätzt	Verwaltungen unterschätzen, wie unstrukturiert und verteilt ihre eigenen Prozessdaten sind. 70–80 % der Projektzeit entfallen allein darauf, den Ist-Zustand zu verstehen. Wer ein Tool kauft und ‚dranhängt‘, baut einen digitalen Anstrich: außen modern, innen unverändert. (Prof. Dr. Leopold)
Kein Standard, kein Skalieren	Bei 16 Ländern und 11.000 Kommunen ist die Integrationsquote gering, weil jede Ebene für sich optimiert. Der D-Stack ist ein richtiger Ansatz: gemeinsame Architektur, feste Schnittstellen, offene Plattformen. Ohne Verbindlichkeit bleibt er eine Empfehlung unter vielen. (Danneberg)
Silodenken & Angst vor Veränderung	Das größte Hindernis ist oft kultureller Natur. Kommunen brauchen Communitys, in denen Entscheider, Entwickler und Mitarbeitende gemeinsam denken und das Gesamtbild kennen, nicht nur die eigene Fachverfahrensbrille. (Beermann)
Kein agiles Mindset auf Entscheidungsebene	Fehlt das agile Denken auf Entscheidungsebene - Transparenz, Commitment, iteratives Vertrauen - scheitern Projekte an der eigenen Governance, nicht an der Technologie. Technologie ist nur ein Teil des Erfolgs. (Andenmatten)



Fünf Schritte für morgen früh

Was würden die Experten einer Digitalisierungsverantwortlichen einer Stadt mit 50.000 Einwohnern empfehlen, die morgen Dienstbesprechung hat?

1. Process Discovery vor der Digitalisierung

[Methodischer Ansatz](#) · Prof. Dr. Leopold

Analysieren Sie Ihren Ist-Prozess, bevor Sie ein neues Tool einführen oder ausschreiben. Erst wenn Sie verstehen, wie der Prozess tatsächlich läuft, können Sie fundiert entscheiden, was sinnvoll verbessert werden sollte.

2. Kommunale Rechenzentren als strategischen Partner einbinden

[Pragmatischer Tipp](#) · Christian Beermann

Sprechen Sie Ihr kommunales Rechenzentrum an. Hier sitzen die Expertinnen und Experten, die Ihre Anforderungen kennen und praxistauglich umsetzen können. Vermeiden Sie Silos und widerstehen Sie dem Reflex, alles mit KI zu lösen. Denn auch KI muss sinnvoll im Prozess orchestriert werden.

3. Plattformsentscheidung strategisch und früh treffen

[Kooperations-Tipp](#) · Andrea Andenmatten

Entscheiden Sie sich frühzeitig für eine zukunftssichere Plattform mit On-Premise- und Cloud-Option, die nicht nur Low-Code-Funktionalitäten bietet, sondern auch die programmatische Umsetzung komplexerer Anforderungen ermöglicht.

4. Standards nutzen, nicht neu erfinden

[Ressourcen-Tipp](#) · Marc Danneberg

Marktgängige Standards sind kostengünstiger, schneller im Einsatz und werden weiterentwickelt. Prüfen Sie Ihre IT-Ausgaben kritisch und klären Sie, welche Lösungen bereits im D-Stack verfügbar sind, bevor Sie Eigenentwicklungen beauftragen.

5. Verbinden statt ersetzen

[Technologie-Tipp](#) · Axon Ivy

Die richtige Prozessautomatisierungs- und Orchestrierungsplattform verbindet bestehende Systeme (z.B. SAP, Fachverfahren, Register) zu durchgängigen Prozessen, ohne sie zu ersetzen. Die wahre Kraft liegt nicht in einer einzelnen Applikation, sondern in der Orchestrierung vieler Prozesse auf einem gemeinsamen Fundament.

Fazit

Orchestrierung ist Pflicht, nicht Kür

Fachkräftemangel, steigende Fallzahlen und wachsende Bürgererwartungen machen Orchestrierung unausweichlich. Drei Entwicklungen verschärfen den Druck:

- Bis 2030 verlassen erhebliche Teile der erfahrenen Belegschaften die Verwaltungen. Ohne durchgängige Prozesse ist Verwaltung schlicht nicht mehr leistbar.
- Durchgängige digitale Services sind keine Zusatzangebote mehr. Sie sind Erwartungshaltung und Rechtsanspruch.
- Wenn digitale Angebote komplizierter sind als analoge, leidet das Vertrauen in staatliches Handeln.

Das Beispiel Kanton Zürich zeigt:

Mit klarer Strategie, agiler Methodik und einer modularen, zukunftssicheren Plattformarchitektur ist in komplexen öffentlichen Projekten schnellerer, sichererer und effizienterer Fortschritt möglich.

Orchestrierung ist kein IT-Projekt. Sie ist ein Produktivitäts- und Vertrauensprogramm für die öffentliche Verwaltung. Und sie beginnt mit einer Führungsentscheidung.

Über Axon Ivy

Axon Ivy ist eine führende Prozessautomatisierungs- und Orchestrierungsplattform, die Verwaltungen dabei hilft, bestehende Systeme intelligent zu vernetzen, statt sie zu ersetzen.

Die Axon Ivy Plattform kann entweder direkt über Axon Ivy oder ausschreibungskonform über die DVC (Deutsche Verwaltungswolke) als SaaS-Angebot des BSI-zertifizierten kommunalen Rechenzentrums OWL-IT bezogen werden.

