



NEGZ

Kompetenznetzwerk
Digitale Verwaltung

Kurzstudie 39

Nutzerzentrierung und Barrierefreiheit als Erfolgsfaktoren digitaler Verwaltungsleistungen

Wirksame Umsetzung in Ländern und Kommunen

Marleen Vanhauer



Inhaltliche Ansprechpartner

Marleen Vanhauer

marleenvanhauer@gmail.com

Über das NEGZ

Das NEGZ · Kompetenznetzwerk Digitale Verwaltung ist Fachnetzwerk und Denkfabrik zur Verwaltungsdigitalisierung.

Wir bündeln die Expertise von Unternehmen, Forschungseinrichtungen, öffentlichen Körperschaften und Verbänden, um die Digitalisierung der deutschen Verwaltung zu unterstützen und voranzutreiben.

Wir veröffentlichen Studien und Impulse, veranstalten Austauschformate, vermitteln Kompetenzen und bringen uns in die Fachdiskussion ein.

Impressum

Erscheinungsjahr 2026

ISSN 2626-6032

DOI 10.30418/2626-6032.2026.39



Dieses Werk ist nach „Creative Commons Namensnennung 4.0 International“ lizenziert. Sie dürfen das Werk bei Nennung der Urheberinnen und der Lizenz teilen und bearbeiten.

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Herausgeber

NEGZ e.V.

Markgrafendamm 24 · 10245 Berlin

030 7543 89 55

office@negz.org · www.negz.org

Gestaltung: Olena Rudman

Titelbild: KI-generiert mit Ideogram

Inhaltsverzeichnis

MANAGEMENT SUMMARY	4
Die Faktoren und Empfehlungen im Überblick	4
EINLEITUNG	6
METHODIK	7
ERKENNTNISSE AUS DEN INTERVIEWS	9
Teilnehmende (Stichprobe)	9
Bekanntheit und Akzeptanz des UX-Reifegradmodells nach Nielsen Norman	12
Die 10 wichtigsten Faktoren einer bürgerzentrierten öffentlichen Verwaltung	13
1. Führung, Kultur und Denkweise	13
2. Aufbau und Organisation	14
3. Strategie, Prozess und Kommunikation	15
4. Neue Rollen, ein internes Team, Referat oder eine Agentur	16
5. Kompetenzen und Expertise	17
6. Nutzungsdaten und -analysen	18
7. Zielgruppen definieren und Nutzerfeedback	18
8. Einfache Sprache und Barrierefreiheit	19
9. Netzwerke, Partnerschaften und Austausch	20
10. Transparenz der Kosten, Erfolgsgeschichten und Mehrwerte	20
Die perfekte, nutzerzentrierte Verwaltung der Zukunft....	21
QUELLEN	22
KURZVITA	22

Management Summary

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass nutzerzentriertes Denken und Arbeiten sowohl Chancen als auch Herausforderungen mit sich bringen. Wie kann also Nutzerzentrierung in den öffentlichen Verwaltungen von Kommunen und Ländern verankert werden? Die Interviews mit 12 Experten der bürgerzentrierten Verwaltung zum UX-Reifegradmodell nach Nielsen Norman haben ergeben, dass das Modell zum

Teil als durchaus geeignet angesehen wird, um die Reife einer öffentlichen Verwaltung in Bezug auf nutzerzentriertes Denken und Arbeiten zu bestimmen. Des Weiteren wurden 10 Faktoren identifiziert, die öffentliche Verwaltungen von Kommunen und Ländern in Deutschland dabei unterstützen können, Verwaltungsdiensleitungen nutzerzentrierter und barrierefrei zu gestalten.

Die Faktoren und Empfehlungen im Überblick

1. Führung, Kultur und Denkweise

Eine Veränderung der Kultur wird als wichtigste Voraussetzung für eine nutzerzentrierte Denk- und Arbeitsweise angesehen. Dafür braucht es vor allem ein Verständnis für Nutzerzentrierung und Umsetzungswille auf Führungsebene, in den oberen Amtsebenen oder andere Verbündete.

2. Aufbau und Organisation

Die Organisationsstruktur in den Verwaltungen unterscheidet sich meist von der in privatwirtschaftlichen Unternehmen. Es müssen zunächst die notwendigen technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen geschaffen werden, um Organisationen bereit zu machen und Veränderungen zu ermöglichen. Die Empfehlungen des Nielsen-Norman-Reifegradmodells eignen sich für Länder und (kleine) Kommunen, die eher zentral organisiert sind.

3. Strategie, Prozess und Kommunikation

Die strategische Verankerung einer nutzerzentrierten Denk- und Arbeitsweise im Prozess und deren Kommunikation sind wichtig, um genügend Handlungsmacht und -raum zu schaffen.

4. Neue Rollen, ein internes Team, Referat oder eine Agentur

Neue Rollen – wie z.B. Nutzerforscher/-in (User Researcher), Nutzererfahrungsdesigner/-in (User Experience Designer), Servicedesigner/-in (Service Designer), Barrierefreiheitsgestalter/-in (Accessibility Designer), Nutzererfahrungsautor/-in (UX Writer), Datenanalyst/-in (Data Analyst), Produktmanager/-in (Product Owner) bzw. User-Experience-Manager/-in und Entwickler/-in (Backend/Frontend-Developer) – sind entscheidend, um nutzerzentrierte Denk- und Arbeitsweisen zu fördern.

5. Kompetenzen und Expertise

Der Erwerb von Kompetenzen und beruflichen Erfahrungen im Bereich Nutzerzentrierung (User Experience, UX, dt.: Benutzererfahrung) intern ist ebenso erforderlich. Weiterbildungen und berufliche Zertifikate können helfen, diese Kompetenzen und Fähigkeiten zu erwerben, wenn vorhandene personelle Ressourcen am Markt nicht genutzt werden können. Es ist wichtig, klein anzufangen und in kleinen Schritten zu starten.

6. Nutzungsdaten und -analysen

Die Erhebung und Analyse von Nutzungsdaten ist notwendig, um den Erfolg von digitalen Verwaltungsdienstleistungen zu messen.

7. Nutzergruppen und -feedback

Nutzergruppen definieren und regelmäßiges Feedback der Nutzer/-innen einholen sind für eine nutzerzentrierte Gestaltung von Verwaltungsdienstleistungen besonders wichtig. Typische Nutzergruppen sind Bürger/-innen und Verwaltungsmitarbeiter/-innen.

8. Einfache Sprache und Barrierefreiheit

Neben einer positiven Nutzererfahrung sind Barrierefreiheit bzw. Zugänglichkeit und eine einheitliche Sprache in der Verwaltung eine absolut notwendige Voraussetzung dafür, dass alle Menschen die Angebote uneingeschränkt nutzen können.

9. Netzwerke, Partnerschaften und Austausch

Regelmäßige Austausche in der Verwaltung sind wichtig, um Netzwerke und Partnerschaften aufzubauen.

10. Transparenz der Kosten, Erfolgsgeschichten und Mehrwerte

Kostentransparenz, Erfolgsgeschichten und Beispielprojekte (Best Practices) sind notwendig, um die Mehrwerte von nutzerzentriertem Denken und Arbeiten zu erkennen und zu verstehen.

Im Detail werden die Faktoren, Maßnahmen und Hintergründe zu möglichen Herausforderungen in der öffentlichen Verwaltung im Abschnitt Erkenntnisse aus den Interviews dieser Studie erläutert.

Wir hoffen, dass die gewonnenen Erkenntnisse wichtige Impulse für die zukünftige Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland liefern. Ein großer Dank geht an die Teilnehmenden der Interviews, die mit ihren Erfahrungen aus der Verwaltungspraxis in Berlin, Bonn, Leipzig, München,

den Ländern Brandenburg und Niedersachsen sowie beim Bund einen wertvollen Beitrag hierzu geliefert haben.

Die diesem Artikel zu Grunde liegenden Interviews wurden im Zeitraum von Januar bis Februar 2025 im Auftrag von Robin Pfaff (Zentrales IT-Management der Staatskanzlei Schleswig-Holstein) für das Projekt KERN von Marleen Vanhauer (Wissenschaftliche Mitarbeiterin) im FHVD Verwaltungslabor unter der Leitung von Prof. Dr. Stephan Raimmer durchgeführt.

Einleitung

Welche Rolle spielt das Thema Nutzerzentrierung (User Experience, UX, dt.: Benutzererfahrung) in der öffentlichen Verwaltung? Im Juni 2024 wurde dazu im Auftrag von KERN (2025) durch das Team des FHVD Verwaltungslabors unter der Leitung von Prof. Dr. Stephan Raimer eine Studie mit 5 Projekt- und Produktverantwortlichen der Kommunen in Schleswig-Holstein (Vanhauer, UX in den Kommunen: Auf dem Weg zur Nutzerzentrierung in Schleswig-Holstein, 2024) durchgeführt. Die Ergebnisse der Studie zeigten: UX ist ein wichtiges, aber oft vernachlässigtes Thema in den kommunalen Verwaltungen Schleswig-Holsteins. Es gibt viel Potenzial, die Bürgerdienste durch eine stärkere Berücksichtigung von Nutzerzentrierung und die Verwendung eines Design-Systems zu verbessern.

In Anlehnung an die vorherige Studie stellen der Auftraggeber und die Autorin folgende Forschungsfrage, die den Gegenstand der vorliegenden Kurzstudie bildet: **Wie kann Nutzerzentrierung in der öffentlichen Verwaltung verankert werden?**

Die Erkenntnisse des Whitepapers sollen Aufschluss darüber geben, wie nutzerzentrierte Denk- und Arbeitsweisen in öffentlichen Verwaltungen in Deutschland etabliert werden können. Sie richtet sich in erster Linie an **Kommunen und Länder** und zielt darauf ab, anhand des UX-Reifegradmodells von Nielsen Norman (2025) spezifische Faktoren für die Verwaltung zu identifizieren und konkrete Empfehlungen abzuleiten.

Methodik

Ziel der Kurzstudie war, das UX-Reifegradmodell von Nielsen Norman (2025) zu analysieren und zu bewerten, um daraus spezifische Faktoren und konkrete Empfehlungen für die Verwaltung zu identifizieren und abzuleiten. Von Januar bis Februar 2025 wurden hierzu 12 Experteninterviews in Form von qualitativen Einzelinterviews online durchgeführt. Zielgruppe der Interviews waren Experten aus Kommunen, Ländern und des Bundes, die bereits mit dem Thema *User Experience (UX)* Erfahrungen gesammelt und nutzerzentriert oder agil gearbeitet haben.

Die Experten wurden zum einen aus dem eigenen Netzwerk, zum anderen aus den Preisträgern des Preises für gute Verwaltung

2023 und 2024 ausgewählt und über einen Beitrag auf LinkedIn (Vanhauer, 2025) zur Teilnahme aufgerufen.

Für die Auswertung der transkribierten Interviews wurde eine thematische Analyse angewendet. In den Textskripten wurden relevante Textstellen markiert und in einer Affinity Map in FigJam nach einer Vorlage von Monk (2025) dokumentiert. Im zweiten Schritt wurden wiederkehrende Themen und Muster identifiziert und die Erkenntnisse in Haupt- und Unterkategorien gruppiert. Im dritten Schritt wurden die Ergebnisse interpretiert, indem die wichtigsten Kernaussagen zusammengefasst, thematisch strukturiert und mit Schlüsselzitaten belegt wurden.



Abbildung 1: Dokumentation relevanter Textstellen in einer Affinity Map (FigJam)

Experteninterview

Ein Experteninterview dauerte 30-45 Minuten und war gegliedert in eine Vorbefragung zu demografischen Daten und sechs Fragen in einem Hauptteil.

Frage 1: Was sind die wichtigsten Faktoren des UX-Reifegrad-Modells von Nielsen Norman, um die Reife einer öffentlichen Verwaltung im Bereich nutzerzentriertes Denken und Arbeiten zu bewerten?

Frage 2: Wie können Kommunen/Länder das UX-Reifegrad-Modell praktisch anwenden, um die Nutzererfahrung ihrer digitalen Dienstleistungen zu verbessern?

Frage 3: Welche häufigen Herausforderungen oder Hürden begegnen Kommunen/Länder bei der Umsetzung eines höheren UX-Reifegrads, und wie können diese überwunden werden?

Frage 4: Welche konkreten Empfehlungen schlagen Sie Kommunen vor, um das Bewusstsein und die Akzeptanz für nutzerzentriertem Denken und Arbeiten innerhalb der Verwaltung und bei Entscheidungsträgern zu fördern?

Frage 5: Welche Rolle spielt das Feedback der Bürger, und wie kann dieses effektiv in den Reifegradprozess integriert werden?

Frage 6: Wie sieht die perfekte Verwaltung (Stufe 6) aus, die Nutzerzentrierung vollständig strategisch verankert hat?

Erkenntnisse aus den Interviews

Teilnehmende (Stichprobe)

Die Gesamtzahl der Teilnehmenden an den Experteninterviews war $N = 12$.

Die Verteilung der Geschlechter lag bei 25% männlichen und 66,66% weiblichen Teilnehmenden. 1 Person (8,33%) ordnete sich dem non-binärem Geschlecht zu.

Das Durchschnittsalter der Teilnehmenden lag in der Altersgruppe 36-45 Jahre. Davon war die Altersgruppe der 46-55-Jährigen zwei Mal und die Altersgruppe der 26-35-Jährigen ein einziges Mal vertreten.



Abbildung 2: Wo sind Sie tätig?

7 von 12 Teilnehmenden waren bei einer Kommune tätig. Jeweils 2 Teilnehmende gaben an, beim Bund oder Land beschäftigt zu sein. Eine Teilnehmende war als Selbstständige tätig.

Welche Rolle(n) nehmen Sie in ihrer Organisation ein?

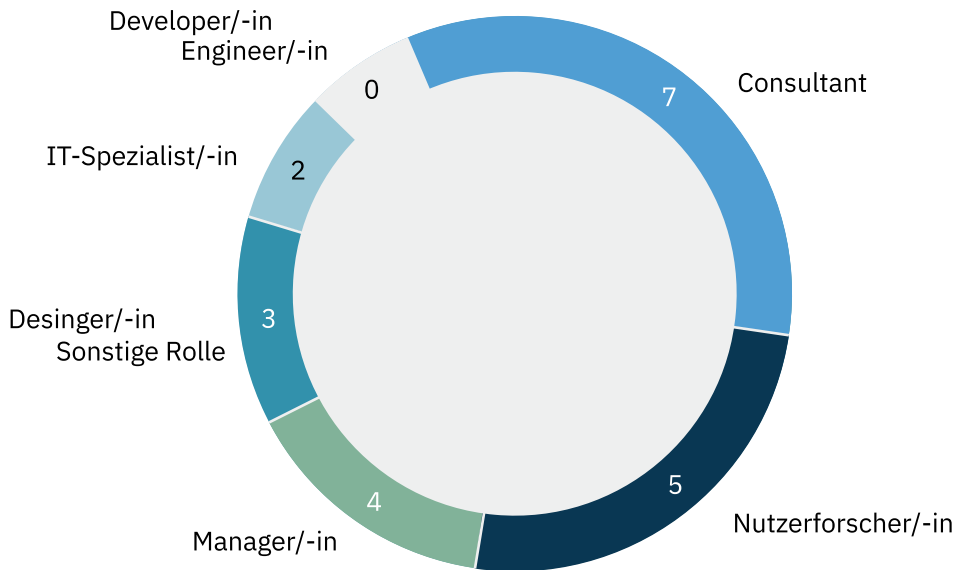


Abbildung 3: Welche Rolle(n) nehmen Sie in Ihrer Organisation ein?

Die Verteilung der Rollen der Teilnehmenden innerhalb ihrer Organisation (Mehrfachnennungen möglich) war wie folgt: 7 Consultants, 5 Nutzerforscher/-innen, 4 Manager/-innen, 3 Designer/-innen, 2 IT-Spezialisten/-innen, 0 Developer/-innen, 0 Engineers/-innen und 3 sonstige Rollen.

Wie nutzerzentriert ist Ihre Organisation?

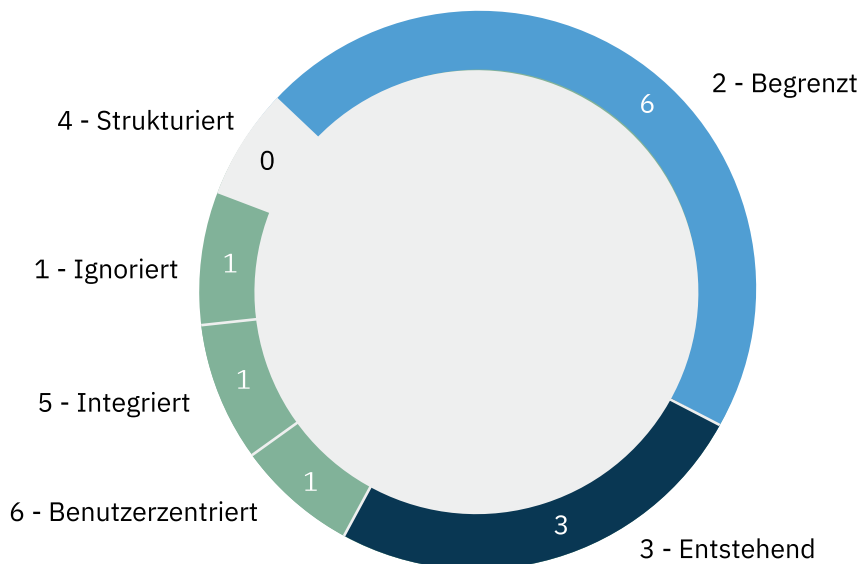


Abbildung 4: Wie nutzerzentriert ist Ihre Organisation?

Teilnehmende stuften den UX-Reifegrad Ihrer Organisation im UX-Reifegradmodell nach Nielsen Norman (siehe Bekanntheit und Akzeptanz des UX-Reifegradmodells nach Nielsen Norman) durchschnittlich 2,75 (Begrenzt – Entstehend) von insgesamt 6 Reifegradstufen ein, mit 1 (Ignoriert) als niedrigste und 6 (Benutzerzentriert) als höchste mögliche Einstufung.

Ist das UX-Reifegradmodell nach Nielsen Norman bekannt?

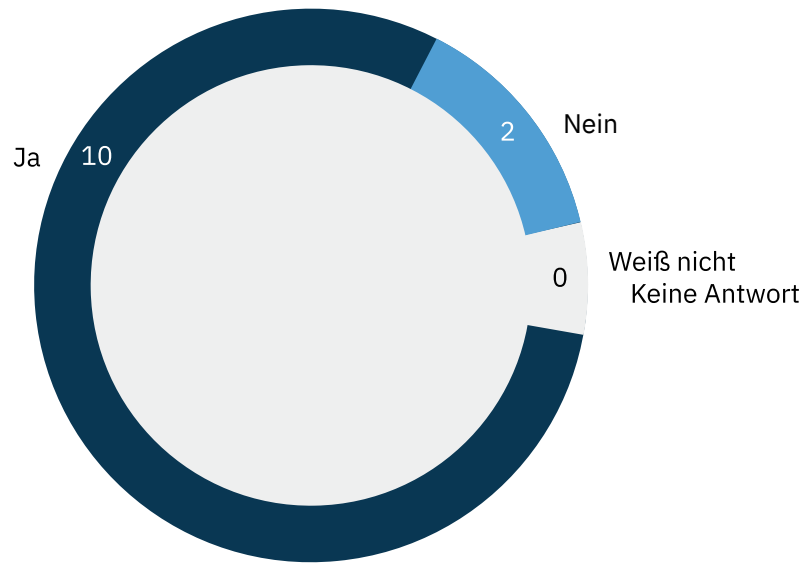


Abbildung 5: Ist das UX-Reifegradmodell nach Nielsen Norman bekannt?

Fast allen Teilnehmenden (n=10) war das UX-Reifegradmodell nach Nielsen Norman bereits bekannt.

Bekanntheit und Akzeptanz des UX-Reifegradmodells nach Nielsen Norman

Fast allen Interview-Teilnehmenden (10 von 12) ist das UX-Reifegradmodell nach Nielsen Norman bekannt. Das Modell wird zum Teil durchaus geeignet angesehen, um die Reife einer öffentlichen Verwaltung in Bezug auf nutzerzentriertes Denken und Arbeiten zu bestimmen.

Stages of UX Maturity

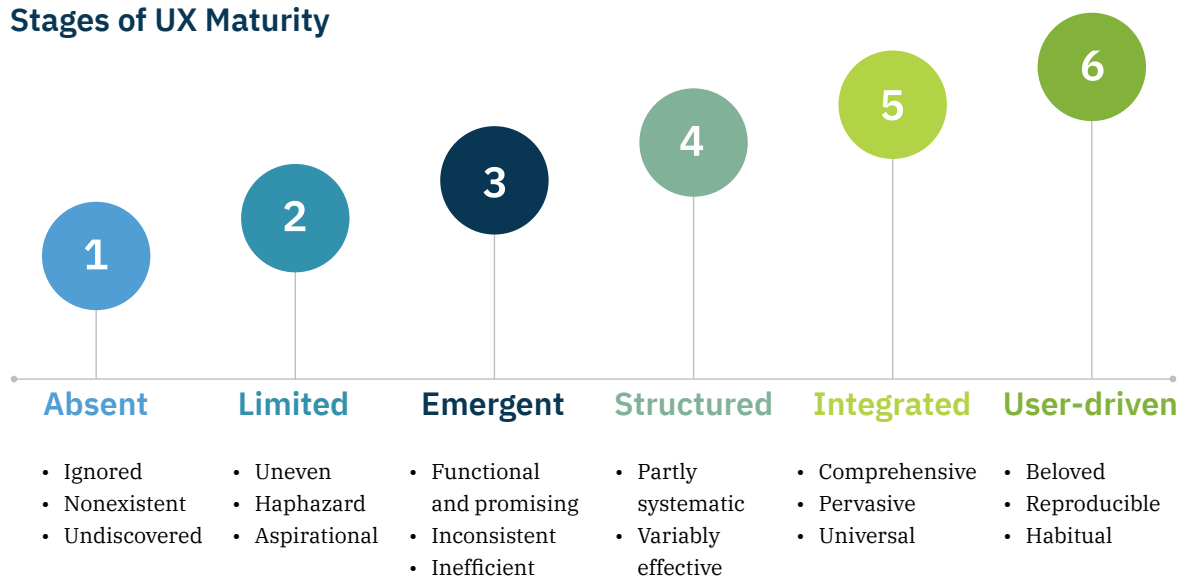


Abbildung 6: UX-Reifegradmodell, Nielsen Norman Group (2025).

Herausforderungen

Der Begriff User Experience (UX) (dt.: Benutzererfahrung) ist ein Fachbegriff aus dem englischen Sprachraum und ist möglicherweise für manche Menschen mit einem Hintergrund in der Verwaltung schwierig zu verstehen. Vereinzelt wurde angemerkt, dass der Begriff UX in der Verwaltung eigentlich nicht akzeptiert ist.

Empfehlungen

- » Einen großen Vorteil würde eine Übersetzung des Nielsen-Norman-Reifegradmodells ins Deutsche bringen.
- » Eine bessere Bezeichnung wäre wie folgt oder ähnlich: Reifegradmodell für eine nutzerzentrierte/menschzentrierte/bürgerzentrierte/service-orientierte und barrierefreie Gestaltung öffentlicher Verwaltungsdienstleistungen nach Nielsen Norman.

„Vielleicht ist auch UX nicht der richtige Begriff, sondern wir müssen wirklich nutzendenzentrierte Gestaltung als Begriff verwenden.“

„Warum schreibt ihr das hier nicht auf Deutsch für Leute, die sich nicht so gut mit diesem Modell auskennen?“

„Denn wir wollen das Thema UX eigentlich gar nicht.“

„Zugänglichkeit, Niedrigschwelligkeit oder auch Barrierearmut anstatt UX. Das sind auch so die Worte, die ich häufiger verwende.“

Die 10 wichtigsten Faktoren einer bürgerzentrierten öffentlichen Verwaltung

In den Interviews wurden 10 Faktoren identifiziert, die von öffentlichen Verwaltungen von Kommunen und Ländern in Deutschland zu berücksichtigen sind, um nutzerzentrierte Denk- und Arbeitsweisen bzw. eine nutzerzentrierte Gestaltung von Verwaltungsdienstleistungen zu etablieren. Wie bereits Nielsen Norman in ihrem Reifegradmodell (Nielsen Norman Group, 2025) beschrieben haben, stehen keine der folgenden Faktoren für sich allein, vielmehr beeinflussen sie sich gegenseitig.

1. Führung, Kultur und Denkweise

Eine Veränderung der Kultur wird als wichtigste Voraussetzung für eine nutzerzentrierte Denk- und Arbeitsweise angesehen. Dafür braucht es vor allem ein Verständnis für Nutzerzentrierung und Umsetzungswille auf Führungsebene, in den oberen Amtsebenen oder andere Verbündete.

Herausforderungen

Auch wenn ein politischer Wille da und Nutzerzentrierung in der Strategie definiert ist, wird diese nur selten wirklich gelebt. Rollen im Bereich Nutzererfahrung müssen in der Verwaltung ebenso finanziert werden und sind wenig relevant. Eine neue Denkweise und Kultur anzunehmen, sich in die Nutzer/-innen hineinzusetzen, fällt vielen in den Verwaltungen schwer. Die Verantwortung wird von den Führungsebenen eher im Bereich der IT gesehen.

Empfehlungen

- » Verständnis für Nutzerzentrierung und Barrierefreiheit auf Führungsebene stärken.
- » In der Führungsebene Nutzerzentrierung priorisieren.
- » Entscheidungen der Führungsebene, Ressourcen zur Verfügung zu stellen und ebenso Projekte anzustoßen.

„Die Führungsebene sieht es nicht in ihrer Verantwortung, ihr Personal dabei zu unterstützen. Sondern, die Führungsebene, gerade aus den Fachbereichen, sieht UX als IT-Thema.“

„Aber was es mittlerweile gibt, das ist die Erkenntnis, dass es das braucht. Das ist, glaube ich, da hat sich in den letzten Jahren viel getan.“

„Da braucht es eine Führungskultur, auch von Führungspersonen unterstützt diesen Willen, okay, wir packen das an.“

„Es braucht Allies, die für einen sind, die das pushen, die das auch quasi in oberen Führungsebenen, auch in den Amtsebenen, tatsächlich auch verstehen.“

„Es hat was mit Leadership zu tun und Kultur in diesen Organisationen, den Menschen die Sicherheit zu vermitteln, wir verändern hier was, aber wir nehmen dich auch mit.“

„Es müsste eben an der obersten Stelle ein Bewusstsein dafür herrschen, dass ich mit UX Geld sparen kann und es keine Luxusveranstaltung ist.“

2. Aufbau und Organisation

Die Organisationsstruktur in den Verwaltungen unterscheidet sich meist von der in privatwirtschaftlichen Unternehmen. Es müssen zunächst die notwendigen technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen geschaffen werden, um Organisationen bereit zu machen und Veränderungen zu ermöglichen. Die Empfehlungen des Nielsen-Norman-Reifegradmodells eignen sich für Länder und (kleine) Kommunen, die eher zentral organisiert sind.

Herausforderungen

Der Aufbau und die Organisationsstruktur einer Verwaltung werden als eine der größten Herausforderungen angesehen. Eine hohe Abhängigkeit von Fachverfahrensherstellern bzw. Dienstleistern und auch unterschiedliche Herangehensweisen bei Ausschreibungen wurden hier als problematisch benannt. Zum Teil wurden unflexible Strukturen bemängelt. In zwei Fällen wurden Dissonanzen zwischen UX/UI-Design-Bemühungen und Marketing (Corporate Design) genannt.

Empfehlungen

- » Den Reifegrad der eigenen Organisation anhand des Nielsen-Norman-Modells erheben wie am Beispiel der Landeshauptstadt München.
- » Kleine Innovations- oder Digitalteams, die intern und extern mit Kommunen zusammenarbeiten wie das Digitalministerium in Sachsen-Anhalt und die DigitalAgentur Brandenburg.
- » Eigenständigkeit in der Auswahl und Nutzung von Fachsoftwarelösungen.

„Weil das für eine Kommune, die hierarchisch geprägt ist, schon mal die Herausforderung ist plötzlich interdisziplinär zu arbeiten.“

„Sehr viel Software wird eingekauft, dadurch natürlich wenig Anpassungsmöglichkeiten.“

„Wenig Handlungsspielraum, weil viel über EFA-Leistungen oder eben über monolithische Fachverfahren kommt.“

„Es ist extern bezahlt und ich habe zwei Jahre Zeit. Also exzellente Rahmenbedingungen. [...] und dann einfach schwierig, also, es ist unmöglich, etwas an der Webseite [...] zu ändern.“

„Und wenn Marketing das Einzige ist, was eine Organisation versteht, dann ist sogar diese in der Lage, alles was nutzerzentriert ist, kaputt zu schlagen, weil sie sich auf völlig, überflüssige Regeln belegt.“

3. Strategie, Prozess und Kommunikation

Die strategische Verankerung einer nutzerzentrierten Denk- und Arbeitsweise im Prozess und deren Kommunikation sind wichtig, um genügend Handlungsmacht und -raum zu schaffen.

Herausforderungen

Verantwortlichkeiten und Aufgaben sind in der Verwaltung sehr eng gefasst, so dass wenig Freiraum da ist, Initiativen umzusetzen. In der Verwaltung sind es Mitarbeitende nicht gewohnt, iterativ oder mit externen Partnern zusammenzuarbeiten. Standardprozesse und Überlast der Mitarbeitenden hindern, Prozesse aufzubrechen. Nutzerzentrierung wird bisher in der Portfolioplanung wenig priorisiert. Meist werden Kapazitäten bis zum Abschluss eines Projektes geschätzt und Lösungen vorab definiert.

Empfehlungen

- » Nielsen-Norman-Reifegrad kommunizieren.
- » Beteiligungen in der Portfolioplanung berücksichtigen für Projekte bzw. Dienstleistungen, die von Bürger/-innen genutzt werden.
- » In Ausschreibungen den Servicestandard bzw. eine agile Entwicklung mit nutzendenzentrierter Perspektive integrieren und standardisieren.
- » Verwaltung sollte agil agieren können.
- » Mitarbeitenden ermöglichen, einen nutzerzentrierten Prozess einzuführen.
- » Mehr Gespräche und Austausch untereinander.

„Strategie ist wichtig, je größer eine Organisation ist, desto wichtiger ist es auch, das im Prozess und strategisch zu verankern.“

„Den Service Standard integrieren und da den Fokus rauf legen. Die ganzen Themen, die im Service Standard enthalten sind, mitdenken.“

„Er kann das nicht machen, er kann es nicht abrechnen. Es gibt in der Liste von Dingen, die er bestellen kann, kann er höhenverstellbare Schreibtische bestellen und Aktenschränke und Locher.“

„Die Grenze für Ausschreibungen ist in Kommunen wahrscheinlich schon bei 25.000 € oder um die 20.000 € erreicht.“

„Weil wir immer viel gebaut haben, was am Ende gar nicht die Nutzerschaft gebraucht hat. Sondern das waren vielleicht Ideen der Auftraggeberschaft, man ist schon mit Lösungsideen ins Projekt gestartet.“

„Entweder der Stadtrat beschließt oft Lösungsideen, und zum anderen Teil aus Bedarfen aus den Fachbereichen.“

„Dass in der Strategiephase relativ viel Bürgerbeteiligung stattgefunden hat. Also erstmal rauszufinden, welche Lösungen werden denn gebraucht, also dass man die richtigen Lösungen entwickelt.“

„Und idealerweise würde man natürlich nicht schon Lösungsideen, sondern Probleme priorisieren. Jeder würde seine Nutzenden erkennen, bevor er überhaupt so ein Problem rein gibt in die Portfolioplanung.“

„Für die müsste natürlich ein Arbeitsumfeld geschaffen werden, dass sie sagen, ich werde hier nicht wahnsinnig, sondern ich kann hier arbeitsfähig sein. So viele Leute, die von außen kommen, geben einfach nach zwei Jahren auf.“

„Also die Verwaltung muss auf jeden Fall sich ändern, flexibel bleiben, iterativ Ziele, Visionen anpassen.“

4. Neue Rollen, ein internes Team, Referat oder eine Agentur

Neue Rollen – wie z.B. Nutzerforscher/-in (UX Researcher), Nutzererfahrungsdesigner/-in (UX Designer), Servicedesigner/-in (Service Designer), Barrierefreiheitsgestalter/-in (Accessibility Designer), Nutzererfahrungsautor/-in (UX Writer), Datenanalyst/-in (Data Analyst), Produktmanager/-in (Product Owner) oder UX-Manager/-in und Entwickler/-in (Developer) – sind entscheidend, um nutzerzentrierte Denk- und Arbeitsweisen zu fördern.

Herausforderungen

Neue Rollen oder sogar ganze Teams fordern vor allem finanzielle, personelle und zeitliche Ressourcen, die hierfür bisher kaum vorhanden sind. Es fehlt an dedizierten Rollen wie zum Beispiel Researchern, Designern und Product Ownern. Product Owner arbeiten oft zu wenig produktorientiert. Verwaltungsangestellte arbeiten meist neben ihrer Linientätigkeit an innovativen Projekten, fühlen sich jedoch oft als Einzelkämpfer. Externe Beratungsfirmen passen ihre Leistungen zu wenig an die kleineren Bedarfe der Verwaltung an.

Empfehlungen

- » Finanzielle Ressourcen zur Verfügung stellen, um erfahrene Nutzerforscher/-innen, Servicedesigner/-innen und Produktmanager/-innen bzw. User Experience-Manager/-innen einzustellen.
- » Ein Verständnis für diese neuen Rollen entwickeln.
- » Konkrete Stellenbeschreibungen mit Entgelteingruppierung dieser Rollen definieren.
- » Entscheidungen, inhouse/intern ein eigenes interdisziplinäres Team, Labor, eine Abteilung, Referat oder eine Agentur mit UX- und IT-Experten aufzubauen – wie z.B. die Deutsche Rentenversicherung Bund.
- » Externe Teams engagieren, die auf Nutzerzentrierung in der Verwaltung spezifiziert sind – wie z.B. das CityLab Berlin, die DigitalAgentur Brandenburg, das Digitalministerium Sachsen-Anhalt oder der DigitalService Bund –

und diese jeweils mit Prozessen und Moderation begleiten.

„Also da muss es schon dedizierte Rollen auch geben, die sich damit beschäftigen.“

„Auch user-centered Design-Teams kümmern sich darum, dass die Angebote aus der Verwaltung für alle zugänglich sind.“

„Wenn man in Zukunft Stellen besetzt, dass jemand nicht nur IT-Anforderungsmanagement kann, sondern Leute, die auch ein bisschen UX-Erfahrung haben.“

„Also Verwaltung stellt Verwaltungsfachangestellte ein. Also, wo soll das Know-how herkommen? Intern gibt es dafür keine Ressourcen und auch keine Kompetenzen.“

„Dieses interdisziplinäre Team ist ein Problem, eines der größten Herausforderungen.“

„Das fehlende Wissen in den Personalabteilungen/Fachabteilungen, dass ein Team eben nicht nur aus Software-Entwicklern besteht, sondern heterogen auch verschiedenste Rollen hat.“

„Das muss verstanden werden, was in der Stellenausschreibung drinstehen soll, was muss überhaupt ein UX-Designer können? Was macht der eigentlich diese Person? Auch was das für eine Entgeltgruppe?“

„Wir brauchen einfach in Zukunft mehr Designer*innen oder wie auch immer wir sie nennen wollen. Also Menschen, die in der Lage sind, nutzerzentriert Methoden nicht nur zu kennen, sondern sie auch anzuwenden.“

„Wir haben unseren IT-Dienstleister intern bei Eigenentwicklungen, darin ein UX-Kompetenz-Center gegründet mit UX-Experten/-innen, die wir schon haben.“

„Auf Landesebene, glaube ich, bräuchte es einfach wirklich eine Abteilung zum Thema Nutzerzentrierung oder UX/UI. Das heißt, als Pendant zu der Marketingabteilung.“

5. Kompetenzen und Expertise

Der Erwerb von Kompetenzen und beruflichen Erfahrungen im Bereich Nutzerzentrierung (User Experience, UX, dt.: Benutzererfahrung) ist intern ebenso erforderlich. Weiterbildungen und berufliche Zertifikate können helfen, diese Kompetenzen und Fähigkeiten zu erwerben, wenn vorhandene personelle Ressourcen am Markt nicht genutzt werden können. Es ist wichtig, klein anzufangen und in kleinen Schritten zu starten.

Herausforderungen

Neue Rollen oder sogar ganze Teams fordern User Experience und Nutzerzentrierung werden nicht ausreichend in der Ausbildung von Verwaltungsmitarbeitenden berücksichtigt. In der Verwaltung fehlt es intern am Bewusstsein über diese Kompetenzen, auch an Wissen über UX-Methoden und wie diese sinnvoll eingesetzt werden können. Es genügt jedoch nicht, nur Absolventen von Verwaltungshochschulen oder Verwaltungsmitarbeitende mit UX-Kompetenzen auszubilden.

Empfehlungen

- » Neue Kompetenzen identifizieren – wie z.B. UX-Design, Servicedesign, Datenanalyse und Produktmanagement.
- » Neue Lernangebote und Studiengänge nutzen – wie z.B. des eGov-Campus, von Qualifica Digitalis, findig.sh und den Studiengang Public Design der HTW Berlin.
- » Handbücher, Anleitungen (engl.: How-To's) und Methodenbaukästen nutzen – wie z.B. vom CityLab Berlin und vom Bundesministerium des Innern und für Heimat.
- » Einen ganzheitlichen, serviceorientierten Ansatz anwenden – wie z.B. den Servicestandard für die digitale Verwaltung.
- » Basis-Methoden lernen, ausprobieren und etablieren – wie z.B. Benutzerumfragen, Nutzerreise, Co-Design, Prototypentest, Personas, Jobs-to-be-done.

- » Einen oder zwei Beauftragte bestimmen, die die Methoden und Vorlagen anhand von Praxis-Beispielen im Rahmen von Workshops für das Team erfahrbar machen.

„UX-Kompetenzen sind auch nicht Teil der Verwaltungsausbildung, sind auch höchstens mal Bonusqualifikationen, wenn man Quereinsteigende hat oder IT-Kräfte.“

„Ich finde den Ansatz zu sagen, aus jedem Verwaltungsmitarbeitenden wird in Zukunft ein UX-Designer, halte ich für naiv.“

„Es gibt einen riesigen Buhei um Methodenvielfalt, 5-Diamantiger Design-Thinking-Prozess... Also sich nicht verrückt machen.“

„Man muss einfach erstmal anfangen. Ein Nutzer ist besser als kein Nutzer.“

„Klein starten, also jetzt vielleicht nicht mit dem wichtigsten Projekt aus politischer Sicht, wo total viel Aufmerksamkeit drauf ist.“

„Wenn man keine Mittel hat, dann versuchen wir die Leute, die in Projekten beteiligt sind, dazu zu befähigen, selber nutzerzentriert zu arbeiten.“

„Denen zu zeigen, du kannst wirklich, wenn du diese Denkweise anwendest, sehr viel bessere Ergebnisse schaffen, als wenn du klassisch vorgehst.“

6. Nutzungsdaten und -analysen

Die Erhebung und Analyse von Nutzungsdaten ist notwendig, um den Erfolg von digitalen Verwaltungsdienstleistungen zu messen.

Herausforderungen

Bisher werden Nutzungsdaten von digitalen Verwaltungsdienstleistungen kaum verfolgt. Der Datenschutz könnte eine mögliche Ursache hierfür sein. Zudem sind in der Verwaltung andere Kennzahlen bzw. Leistungsindikatoren (engl.: key performance indicators) als in der Privatwirtschaft wichtig. Viele Online-Dienstleistungen könnten verbessert werden, wenn Nutzungsdaten analysiert werden.

Empfehlungen

- » Vorhandene Daten digitaler Verwaltungsdienstleistungen identifizieren.
- » Datenschutzerklärung zum Verfolgen von Nutzungsdaten anpassen.
- » Nutzungsdaten verfolgen und analysieren – z.B. mit der DSGVO-konformen Webanalytik-Plattform Matomo.

„Metriken. Das Ergebnis, was man rausbekommt, fehlt an dieser Stelle.“

„KPIs sind nicht der wichtigste Maßstab für die Menschen, die in der Verwaltung arbeiten.“

„Was man ja schon hat, sind Analytik-Daten von Verwaltungswebseiten, Verwaltungsportalen, dass man sich die vielleicht mal anschaut, kompetent.“

7. Zielgruppen definieren und Nutzerfeedback

Zielgruppen definieren und regelmäßiges Feedback der Nutzer/-innen einholen sind für eine nutzerzentrierte Gestaltung von Verwaltungsdienstleistungen besonders wichtig. Typische Zielgruppen sind Bürger/-innen und Verwaltungsmitarbeiter/-innen.

Herausforderungen

Zielgruppen von digitalen Verwaltungsdienstleistungen sind meist nicht klar definiert. Oft wird als einzige Nutzergruppe alle Bürger und Bürgerinnen genannt, aber auch Sachbearbeiter/-innen bilden mind. eine weitere Nutzergruppe. Es wird als schwierig angesehen, einen eigenen Benutzerpool aufzubauen. Verwaltungsmitarbeitende scheuen sich, nach Feedback zu fragen und darüber zu sprechen, da sie ohnehin schon viele Bürgerbeschwerden erhalten. Aufwand und Nutzen von Nutzerfeedback sind nicht akzeptiert und stehen politischen Interessen oft nach.

Empfehlungen

- » Zu Beginn Nutzergruppen identifizieren und Nutzerprofile (engl.: personas) erstellen.
- » Einfache Feedbackmöglichkeiten nutzen – z.B. eine Papierumfrage im Bürgerbüro, eine Online-Umfrage über die eigene Webseite oder ein persönliches Gespräch mit Verwaltungsmitarbeitenden.
- » Bürger-Dialoge im öffentlichen Raum organisieren.
- » Fachbehörden und Interessengruppen beim Co-Design einer Verwaltungsdienstleistung einbeziehen.
- » Eine regelmäßige Testgruppe oder eine Werkstatt zum Testen von digitalen Verwaltungsdienstleistungen initiieren
- » Feedback strukturiert abfragen, auswerten, Empfehlungen ableiten, priorisieren und umsetzen.
- » Benutzerpool mit Nutzergruppen aufbauen – wie z.B. Bürger/-innen, Verwaltungsmitarbeiter/-innen und weiteren Interessenvertretern.

„Usability oder UX in der öffentlichen Verwaltung muss man in zwei Richtungen denken, einmal Richtung Bürger/-innen und einmal Richtung Sachbearbeiter/-innen.“

„Wir haben Verwaltung als auch Bürger/-innen eingeladen und gemeinsam uns zum Beispiel ein Online-Formular angeschaut.“

„Auf Veranstaltungen präsent zu sein, wo Bürgerinnen und Bürger mit dem Produkt interagieren oder beispielsweise im Bürgerbüro vor Ort zu sein und Nutzen-Feedback einzuholen.“

„Was wir immer versuchen, ist dieses Ausprobieren. Also man entwickelt was, man macht einen Prototyp, stellt diesen Prototyp zur Verfügung, testet ihn und zeigt ihnen den Menschen.“

„Es sind Service-Werkstätten, wo eben einzelne OZG-Leistungen digitalisiert werden und auch die Zielgruppe mit einbezogen wird.“

„Mit Kollegen/-innen aus dem Beteiligungsmanagement sprechen und Menschen aus dem Melderegister zu ziehen und anzuschreiben.“

8. Einfache Sprache und Barrierefreiheit

Neben einer positiven Nutzererfahrung sind Barrierefreiheit bzw. Zugänglichkeit und eine einheitliche Sprache in der Verwaltung eine absolut notwendige Voraussetzung dafür, dass alle Menschen die Angebote uneingeschränkt nutzen können.

Herausforderungen

Die Sprache öffentlicher Verwaltungsdienstleistungen ist meist sehr formal und daher für Bürger/-innen oftmals schwierig zu verstehen. Zugänglichkeit und Barrierefreiheit werden nicht immer ausreichend berücksichtigt.

Empfehlungen

- » Verwaltungsdienstleistungen in einfacher oder leichter Sprache formulieren.
- » Angebote zusätzlich zur Muttersprache in mindestens einer Fremdsprache anbieten.
- » Marginalisierte Nutzergruppen in die Entwicklung einbeziehen.

„Können alle Menschen das Angebot nutzen? Auch mit motorischen, visuellen und kognitiven Einschränkungen?“

„Aber keiner stellt die Frage nach einer Zugänglichkeit. Also wirklich niemand und zwar auf keiner Ebene in diesem Bundesland. Was das Modell angeht, sind wir bei Stufe 1 – Nicht vorhanden!“

„Gerade wenn ich an die Menschen da draußen denke, an eine Stadt wie Berlin, die sehr divers ist, wo viele Menschen wohnen, die Deutsch nicht als Muttersprache sprechen.“

„Sich die kleinen marginalisierten Gruppen anschauen und für diese Gruppen etwas entwickeln und das dann skalieren auf alle anderen Gruppen.“

9. Netzwerke, Partnerschaften und Austausch

Regelmäßige Austausche in der Verwaltung sind wichtig, um Netzwerke und Partnerschaften aufzubauen.

Herausforderungen

Organisationsübergreifender Austausch findet in der öffentlichen Verwaltung nur selten statt.

Empfehlungen

- » Neue Austauschformate etablieren – z.B. Intranet, Lunchmeeting, Runder Tisch, Impulsvortrag, Diskussionsrunde.
- » Eine Interessengruppe für Nutzerzentrierung gründen.
- » An bestehenden Netzwerktreffen und -veranstaltungen teilnehmen – z.B. des FHVD Verwaltungslabors, des City-LABs Berlin, an den NExT Communities, der KERN Community oder den NEGZ Arbeitskreisen.
- » Kontakte zu externen Partnern und Unternehmen knüpfen.

„Wenn wirklich nur die Dezernentinnen und Dezernenten miteinander sprechen, dann bleiben fachliche Themen oder gerade Prozesse, die werden dort nicht besprochen.“

„Mit den Leuten auch mal sprechen, sowohl intern als auch extern mit denen, die damit zu tun haben, was wollt ihr überhaupt. Was ist denn für euch wichtig?“

„Auf ein Netzwerk zugreifen und sagen können: Hast du einen Tipp? Wer hat denn Lust auf ein Experiment, hat Lust etwas zu erforschen?“

„Man muss mit Unternehmen ins Gespräch kommen und verstehen, wie Unternehmen zum Beispiel Produkte, Projekte, Software entwickeln.“

10. Transparenz der Kosten, Erfolgsgeschichten und Mehrwerte

Kostentransparenz, Erfolgsgeschichten und Beispielprojekte (Best Practices) sind notwendig, um die Mehrwerte von nutzerzentriertem Denken und Arbeiten zu erkennen und verstehen.

Herausforderungen

Die Kosten von Nutzerzentrierung sind nicht transparent genug, folglich wird der Mehrwert oft nicht verstanden. Es fehlt an Wissen und eigenen Erfahrungen, dass es einen positiven Nutzen hat und Kosten eingespart werden, wenn fachbereichsübergreifend nutzerzentriert vorgegangen wird.

Empfehlungen

- » Einzelne Schritte eines Projektes beispielhaft erlebbar machen.
- » Prozess und Methodik von Beispielprojekten dokumentieren.
- » Beispiele für Zeit und Kosten sammeln und gegenüberstellen.
- » Kontinuierlich teilen und präsentieren.

„Zu wissen, was das kostet. Budgets fiktiv zu beschreiben und auch, was würde das kosten, wenn wir das und das weglassen, was kostet der UX-Prozess, was kostet dann das Interface.“

„Wenn wir Geld investieren, zum Beispiel in der Nutzerbefragung, dann wird uns das nachher helfen und viel Geld sparen, weil wir keine Schleifen drehen.“

„Einmal zu beweisen, dass wir mit UX Geld sparen können und nicht zusätzliches ausgeben.“

„Also das Mitbegleiten eines Prozesses, das habe ich mit entwickelt, das ist aus oder aus unserer Gruppe, wir haben das mit den und den entwickelt und dann waren noch die dabei, also das auf eine verständliche Art dokumentieren.“

Die perfekte, nutzerzentrierte Verwaltung der Zukunft

Wie stellen sich die Befragten also eine perfekte, nutzerzentrierte Verwaltung der Zukunft vor? Die Frage ergab ein recht einheitliches Bild. Auch wenn es noch ein großes Verbesserungspotential in Bezug auf Nutzerzentrierung gibt, ist eine vollumfängliche Nutzerorientierung wie auf Stufe 6 im Nielsen-Norman-Reifegrad-Modell beschrieben nicht unbedingt das höchste Ziel, was von öffentlichen Verwaltungen erreicht werden muss. Die Verwaltung der Zukunft stellt jedoch auf jeden Fall den Menschen in den Mittelpunkt. Verwaltungsmitarbeitende, Bürger/-innen und Unternehmen werden von Anfang an in strategische Entscheidungen mit einbezogen, d.h. deren Probleme analysiert und Bedarfe ermittelt, bevor technische Lösungen definiert werden. Digitale und auch analoge Produkte und Dienstleistungen werden kontinuierlich durch Beteiligungen verbessert. Lösungen werden zusammengeführt, vereinheitlicht und können nachgenutzt werden. Eine hohe Qualität der Online-Services trägt dazu bei, dass kaum Rückfragen notwendig sind und somit Verwaltungsmitarbeitende entlastet werden. Digitale Verwaltungsleistungen passen sich den Bedürfnissen der verschiedenen Nutzer/-innen an, sie sind 100% barrierefrei und in einfacher bzw. leichter Sprache formuliert. Innovative Werkzeuge wie beispielsweise ein (bundesweite/r/s) Benutzerpool, Designsystem und Feedbackportal für Bürger/-innen werden genutzt. Die öffentliche Verwaltung der Zukunft ist positiv und bietet einen Raum des Miteinanders für Bürger/-innen und Verwaltungsmitarbeitende.

„Die Verwaltung der Zukunft hätte einen Bürgerbeirat. Der Bürgerbeirat hätte immer Themen auf dem Tisch.“

„UX als ein Mittel zur Verbesserung der Dienstleistung, die man hat. Das müssen nicht nur Online-Dienstleistungen sein.“

„Wenn es vom Sofa aus benutzbar ist, ohne große Hürden, ohne großes Account-Gefriemel, ohne großes Raussuchen von Daten.“

„Dass ich das als hilfreiche, zugewandte, offene, zeitgemäße Institution in diesem Land empfinde, die tatsächlich von Relevanz ist und einen Sinn erfüllt - und mir mein Ansprechpartner ist.“

„Jeder will da arbeiten.“

Quellen

FHVD Verwaltungslabor. (2025). FHVD Verwaltungslabor. Von <https://verwaltungslabor.digital/terminkalender/> abgerufen

KERN. (2025). KERN - UX Standard. Von <https://www.kern-ux.de/> abgerufen

Monk. (2025). Research Affinity Mapping & Synthesis Template. Von <https://www.figma.com/de-de/vorlagen/>

<https://www.figma.com/de-de/community/file/1237142766737127467/research-affinity-mapping-synthesis-template> abgerufen

Nielsen Norman Group. (2025). The 6 Levels of UX Maturity. Von <https://www.nngroup.com/articles/ux-maturity-model/> abgerufen

Vanhauer, M. (2024). UX in den Kommunen: Auf dem Weg zur Nutzerzentrierung in Schleswig-Holstein. Von <https://verwaltungslabor.digital/ux-in-den-kommunen-auf-dem-weg-zur-nutzerzentrierung-in-schleswig-holstein/> abgerufen

Vanhauer, M. (2025). Liebe Experten/-innen der bürgerzentrierten Verwaltung. Von <https://www.linkedin.com/feed/update/urn:li:activity:7282354543047147521/>

Kurzvita

Marleen Vanhauer studierte an der Umeå Universität in Schweden und an der Hochschule Offenburg. Nach ihrem Studium war sie mehrere Jahre als Usability Engineer, User Researcher und UX Designer in verschiedenen Software- und Dienstleistungsagenturen in Vancouver, Berlin und Kiel tätig. Von 2021-2025 war sie wissenschaftliche Mitarbeiterin im Bereich Digital Public Services an der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung in Altenholz/Kiel, Schleswig-Holstein. Ihr Schwerpunkt liegt auf interdisziplinären Themen der Mensch-Computer-Interaktion und Ergonomie. Ihre wissenschaftlichen Beiträge wurden u. a. auf internationalen Konferenzen wie der HCI International und der AHFE publiziert. Zu ihren Veröffentlichungen zählen unter anderem Arbeiten zur Usability, User Experience und Internationalisierung von Interfaces. Marleen Vanhauer verbindet in ihrer Forschung psychologische, technische und gestalterische Perspektiven und trägt so zur Weiterentwicklung moderner Interaktionssysteme bei.

www.negz.org