Institut für den öffentlichen Sektor

Public Governance

ZEITSCHRIFT FÜR ÖFFENTLICHES MANAGEMENT

AUSGABE SOMMER 2020

Veränderungsdruck durch die Corona-Krise: Thesen zur Resilienz in Kommunen

Gastkommentar
Prof. Jörg Rocholl, PhD
Präsident der ESMT Berlin

Künstliche Intelligenz im öffentlichen Sektor:
Potenziale nutzen, Risiken bedenken

Smart-City-Strategien und Nachhaltigkeit:
Klimawandel kaum berücksichtigt

Gefördert durch

KPMG

INHALT

Editorial

3 Corona und kein Ende

Gastkommentar

4 Corona-Hilfspakete: Wegbereiter für die Staatsverschuldung?

Schwerpunktthema

6 Veränderungsdruck durch die Corona-Krise: Thesen zur Resilienz in Kommunen

8 Blitzumfrage zur Corona-Krise: Stärken bei Homeoffice-Fähigkeit, Schwächen beim Risikomanagement

12 Interview mit Harald Joos, CIO, Deutsche Rentenversicherung Bund

Im Fokus

14 Künstliche Intelligenz im öffentlichen Sektor: Potenziale nutzen, Risiken bedenken

18 Smart-City-Strategien und Nachhaltigkeit: Klimawandel kaum berücksichtigt

Standpunkt

21 Rücknahme der Vorlage zum EuGH: Steuerlicher Querverbund nun gesichert?

Aktuelles aus Verwaltungswirtschaft und öffentlichen Unternehmen

23 Corona-Krise
Gesundheitsämter unterschiedlich gut aufgestellt (und Weiteres)

24 Corporate Governance
Neufassung des Deutschen Corporate Governance Kodex in Kraft getreten (und Weiteres)

25 Digitalisierung
Verantwortungsvolle digitale Entwicklung: Datenethikkommission veröffentlicht Gutachten (und Weiteres)

28 Öffentliche Finanzwirtschaft
EU legt neue Taxonomie zur Nachhaltigkeit von Finanzen vor (und Weiteres)

30 Stadtwerke, Ver- und Entsorgungswirtschaft
Kohleausstieg gefährdet Stadtwerke (und Weiteres)

31 Nachhaltigkeit
EU-Forschungsstelle identifiziert vier Knackpunkte für die Klimawende (und Weiteres)

32 Gesundheitswirtschaft
Anzahl öffentlicher Krankenhäuser weiter sinkend; Trend zur formellen Privatisierung gestoppt

32 Recht und Steuern
BVerwG: Kein Grundrechtsschutz für Arbeitgeberverband (und Weiteres)

33 ÖPNV
Kostenloser ÖPNV in Monheim

In eigener Sache

34 Start-ups: Fit fürs Vergaberecht (und Weiteres)

Service

35 Abonnement PublicGovernance, Impressum, Ansprechpartner

© 2020 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

EDITORIAL

Corona und kein Ende

Auch wenn Deutschland offenbar glimpflicher durch die Corona-Krise zu kommen scheint als andere Länder, sie ist noch nicht vorbei. Zwar zeigen sich in der Wirtschaft Europas erste Zeichen der Erholung, die Bewältigung der Krisenfolgen aber ist noch in vollem Gange. Nicht vergessen werden darf auch, dass in Ländern Amerikas, Afrikas und Asiens die Infektionszahlen noch steil ansteigen. Welche Folgen diese gespaltene Entwicklung für die Welt hat, ist derzeit nicht absehbar. Erkennbar ist aber in Deutschland schon jetzt ein dramatischer Einbruch der Steuereinnahmen bei der öffentlichen Hand. Hervorzuheben ist hier der erhebliche Rückgang der traditionell hoch konjunkturabhängigen Gewerbesteuer, der für die Kommunen eine immense Herausforderung darstellt. Zugleich sehen sich Bund, Länder und Kommunen in beispielloser Weise gefordert, die Wirtschaft zu stützen.

Mit finanziellen Hilfspaketen in nie gekanntem Ausmaß versucht die öffentliche Hand, die Krisenfolgen zu mildern. Fördermittel werden in Milliardenhöhe ausgereicht, teilweise sogar Beteiligungen an privaten Unternehmen eingegangen, um sie vor der Insolvenz zu bewahren. Alles dies lässt die Staatsverschuldung in die Höhe schnellen und die Frage liegt nahe: Wer soll diese Rekordverschuldung eines Tages bedienen? Unser neues Beiratsmitglied, Professor Jörg Rocholl, stellt in seinem Kommentar Überlegungen zur Situation der Staatsfinanzen an. Er fordert, bereits jetzt – noch mitten in der Krise – ein klares Zeichen für eine nachfolgende Konsolidierung der Staatsfinanzen zu setzen. Unser Institut, das sich schon vor neun Jahren mit einem vielbeachteten Vorschlag „Runter vom Schuldenberg" für eine Tilgung der Staatsschulden eingesetzt hat, begrüßt seine klaren Worte.

Wie schon in der letzten Ausgabe dieser Zeitschrift gezeigt, ist eine wesentliche Folge der Corona-Pandemie eine deutlich beschleunigte Digitalisierung. Eine aktuelle Umfrage unseres Instituts bestätigt erneut die erwarteten weitreichenden Veränderungen für die Zeit nach der Krise, vor allem in Bezug auf die Digitalisierung sowie neue Möglichkeiten zur Telearbeit.

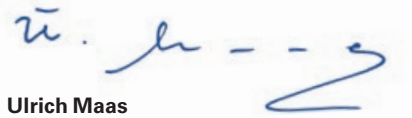
Diejenigen Organisationen in Staat und Wirtschaft, die sich am konsequentesten auf digitale Instrumente und Geschäftsmodelle eingestellt hatten, sind bisher am besten durch die Krise gekommen. Flexible Arbeitsmethoden im Inneren sowie eine trotz Abstandsgeboten weiter bestehende Erreichbarkeit für die eigenen Kunden und Leistungsempfänger nach außen zeichnen diese Vorreiter der Digitalisierung aus. Es ist also sozusagen die einen externen Schock „absorbierende" Wirkung der Digitalisierung, die in der Krise aufgefallen ist. Nicht wenige öffentliche Einrichtungen hatten jedoch auch augenscheinlich große Schwierigkeiten, die neue Lage ohne erhebliche Leistungseinschränkungen zu bestehen.

Wir haben uns sehr gefreut, dass sich Harald Joos, der CIO der Deutschen Rentenversicherung Bund, bereit erklärt hat, unsere Fragen zu seinen Maßnahmen der Krisenbewältigung zu beantworten. Auch unserem wissenschaftlichen Leiter, Professor Gerhard Hammerschmid von der Hertie School, und seinem Mitarbeiter Christian Raffer sind wir sehr dankbar für die Darstellung ihrer Erkenntnisse zur Anwendung von künstlicher Intelligenz im öffentlichen Sektor.

In der letzten Ausgabe unserer Zeitschrift haben wir einen Blick nach vorn gewagt, auf den digitalen Staat der Zukunft. Mit der heute vorliegenden Ausgabe werfen wir gewissermaßen den Blick zur Seite: Welche Eigenschaften muss eine Organisation haben, um krisenfest zu sein – unabhängig von digitalen Methoden? Hier ist der Begriff der „Resilienz" angebracht, der die Fähigkeit eines Lebewesens oder einer Organisation beschreibt, externe Schocks zu verarbeiten und sich dynamisch an extremen Wandel anpassen zu können. Unser Schwerpunktbeitrag nutzt diesen Begriff, um den Umgang der Kommunen mit der aktuellen Krise zu beleuchten und Schlussfolgerungen für künftiges Verwaltungshandeln abzuleiten. Eine der Folgerungen lautet, sich intensiver als bisher mit Risikomanagement auseinanderzusetzen – ein Thema, das auch unser Institut schon seit geraumer Zeit beschäftigt.

Im Rahmen der Tätigkeit unseres Instituts ist eine Studie zu Smart-City-Strategien und ihrem Bezug zur nachhaltigen Stadtentwicklung entstanden; unser ehemaliger Mitarbeiter Dimitri Ravin stellt die Ergebnisse in einem Beitrag vor. Thorsten Helm, verantwortlicher Partner für steuerliche Fragen des öffentlichen Sektors bei KPMG, und sein Mitarbeiter Christian Bischoff beleuchten die Situation des steuerlichen Querverbunds angesichts der zurückgenommenen Vorlage beim Europäischen Gerichtshof.

Wir wünschen Ihnen allen, dass Sie wohlbehalten durch diese Krise kommen – lassen Sie uns in Verbindung bleiben!



Ulrich Maas
Vorsitzender
Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

© 2020 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

GASTKOMMENTAR

Corona-Hilfspakete: Wegbereiter für die Staatsverschuldung?

Die Corona-Pandemie stellt die größte wirtschaftspolitische Herausforderung der deutschen Nachkriegsgeschichte dar. Konjunkturforscher sind sich nicht einig darüber, wie stark die Wirtschaftsleistung durch die Krise fallen wird. Es ist aber sehr wahrscheinlich, dass der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts einmalig hoch sein wird und im laufenden Jahr den bisher mit Abstand größten Rückgang seit 1945 von 5,7 Prozent im Jahr 2009 übertreffen wird. Im zweiten Quartal 2020 sank das Bruttoinlandsprodukt um 10,1 Prozent im Vergleich zum Vorquartal. Für das Gesamtjahr erwartet die Europäische Kommission im Juli 2020 für Deutschland einen Rückgang von 6,3 Prozent, gefolgt von einem Aufschwung von 5,3 Prozent im kommenden Jahr.

Prof. Jörg Rocholl, PhD
Präsident der Wirtschaftsuniversität ESMT Berlin, Beiratsmitglied des Instituts für den öffentlichen Sektor e.V.

Weitere ökonomische Indikatoren zeichnen ein ebenso düsteres Bild: So prognostiziert der Kreditversicherer Euler Hermes für Deutschland in diesem Jahr einen Anstieg der Unternehmensinsolvenzen um 10 Prozent – selbst nach Berücksichtigung der massiven staatlichen Krisenhilfen. Damit gehen Risiken für das Finanzsystem einher, wenn Kreditinstitute notleidende Kredite abschreiben müssen und damit ihre Eigenkapitalpuffer schmelzen. Die Arbeitslosigkeit ist bisher (noch) nicht merklich gestiegen, aber die Anzahl der in Kurzarbeit angezeigten Menschen hat mit über 12 Millionen ein Rekordhoch erreicht. In Summe ist zu erwarten, dass die Wirtschaftsleistung des Jahres 2019 in Deutschland erst frühestens im Jahr 2022 wieder erreicht werden kann.

Aus diesen Befunden folgt fast natürlich, dass auch die Staatsverschuldung in Deutschland im laufenden Jahr signifikant steigen wird. Dafür sind mehrere Gründe verantwortlich. Die Staatsverschuldung wird in relativer Betrachtung zum Bruttoinlandsprodukt allein dadurch steigen, dass das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2020 einbrechen wird. Die staatliche Verschuldungsquote lag im Jahr 2019 bei 59,2 Prozent – und damit zum ersten Mal seit der Jahrtausendwende wieder unterhalb der Obergrenze des Maastricht-Vertrags von 60 Prozent. Die Verschuldungsquote war seit den 1970er Jahren stetig gestiegen und hatte ihren Höhepunkt mit 82,4 Prozent im Zuge der Finanzkrise im Jahr 2010 erreicht, bevor sie in den letzten zehn Jahren wieder deutlich gesenkt werden konnte. Wenn eine schwere Rezession mit einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts um 10 Prozent eintreten sollte, dann würde sich ceteris paribus allein deshalb die Verschuldungsquote auf fast 67 Prozent erhöhen. Diese Betrachtung illustriert die große Bedeutung nachhaltigen wirtschaftlichen Wachstums zur Bewältigung der Staatsverschuldung.

Die Staatsverschuldung wird aber auch in absoluter Betrachtung deutlich steigen und die Schuldenquote daher weiter nach oben treiben. Dieser Effekt betrifft sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite. Auf der Einnahmenseite gehen die jüngsten Schätzungen davon aus, dass die Steuereinnahmen in Deutschland in diesem Jahr im Vergleich zum Vorjahr um mehr als 80 Milliarden Euro fallen werden. Auf der Ausgabenseite schlagen die umfangreichen Hilfspakete im Zuge der Krise zu Buche. So sind in den beiden Nachtragshaushalten für das Jahr 2020 allein insgesamt 146,5 Milliarden Euro für krisenbedingte Mehrausgaben vorgesehen. Und die Forderungen an den Staat nach weiterer finanzieller

© 2020 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Unterstützung bestimmter Branchen, Unternehmen und Individuen reißen nicht ab, das Ende der Fahnenstange für weitere Mehrausgaben dürfte also noch nicht erreicht sein. Der vom Finanzministerium prognostizierte Anstieg der Staatsverschuldung auf 75 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zum Ende des kommenden Jahres ist daher nicht abwegig – und könnte sogar weiter steigen, wenn die Krise länger anhalten sollte und weitere Belastungen wie Bundeszuschüsse für die Sozialversicherungen anfallen sollten.

Die Lage in anderen europäischen Staaten ist nochmals deutlich angespannter, und zwar aus zwei Gründen. Erstens starten viele dieser Staaten bereits mit einer deutlich höheren Verschuldung in die Krise. So betrug der Schuldenstand in Italien am Ende des letzten Jahres bereits über 130 Prozent und in Spanien knapp 100 Prozent. Zweitens hat die Pandemie gerade in diesen Staaten besonders stark zugeschlagen und erhöht damit die Notwendigkeit staatlicher Unterstützungsprogramme. Dieser sich selbst verstärkende Effekt aus einem hohen bestehenden Niveau der Staatsverschuldung und besonders schweren Auswirkungen der Pandemie gestaltet die Situation in diesen Staaten in höchstem Maße herausfordernd. Europäische Solidarität ist daher zu Recht das Gebot der Stunde, aber auch diese kostet.

Welche Schlussfolgerungen ergeben sich aus diesen Befunden? Es ist richtig und wichtig, dass der Staat in der jetzigen Krise schnell und umfassend reagiert und seine finanziellen Möglichkeiten zur Stützung von Privatpersonen und Unternehmen eingesetzt hat. Der Rückgang der Staatsschuldenquote auf unter 60 Prozent hat den deutschen Staat in die Lage versetzt, Flexibilität und Handlungsstärke genau in dem Zeitpunkt zu zeigen, in dem diese besonders notwendig sind.

Allerdings ist es genauso wichtig, bereits jetzt ein klares Zeichen für eine nachfolgende Konsolidierung der Staatsfinanzen zu setzen. Die Möglichkeiten des Staates sind endlich, und das gilt besonders für die Situation in einigen europäischen Staaten. Es ist daher trotz massiver Interventionen der Europäischen Zentralbank in den Märkten für Staatsanleihen damit zu rechnen, dass die Frage der Nachhaltigkeit von Staatsschulden eher früher als später wieder auf die Tagesordnung in Europa kommen wird – und wahrscheinlich umso intensiver.

Daraus ergeben sich mehrere Implikationen: Erstens können staatliche Zuwendungen zwar die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie abfedern. Sie können aber nicht die Cashflows ersetzen, die durch den pandemiebedingten Winterschlaf weiter Teile der Volkswirtschaft ausbleiben. Die Ansprüche an den Staat sollten entsprechend gesenkt werden – und gleichzeitig die Ansprüche des Staates, für alle Folgen der Krise einspringen zu können.

Zweitens ist bei allen Erfolgen der Konsolidierung der staatlichen Finanzen seit dem Jahr 2010 festzuhalten, dass die Ausgaben der letzten Jahre deutlich gestiegen sind – der Konsolidierungseffekt also vor allem aus dem Zusammenspiel sprudelnder Steuereinnahmen und historisch niedriger Zinsen entstand. Zukünftig muss der Ausgabendisziplin wieder deutlich mehr Gewicht beigemessen werden, und der Aufbau von Puffern und Resilienz muss gestärkt werden.

Drittens ist europäische Solidarität heute wichtiger denn je. Das im Juli 2020 verabschiedete milliardenschwere EU-Finanzpaket zeigt, dass diese Solidarität möglich ist. Es kommt nun entscheidend darauf an, dass die Mittel sinnvoll eingesetzt werden und nicht nur zum Stopfen altbekannter Löcher verwandt werden. Die Mittelverwendung sollte vielmehr klaren und transparenten Prinzipien folgen und zukunftsorientiert und nachhaltig einen europäischen Mehrwert liefern.

Es gibt keine wissenschaftlich eindeutig belegte Grenze von Staatsschulden, oberhalb derer das wirtschaftliche Geschehen und die fiskalische Flexibilität in einem Staat schweren Schaden nehmen. Es ist aber klar, dass das Risiko des Kippens immer gegeben ist, und zwar zumeist sehr schnell und massiv. Daher ist neben die richtige Entscheidung, in der jetzigen Situation die staatliche Handlungsfähigkeit umfassend zu nutzen, das klare Signal zu setzen, diese Handlungsfähigkeit zu erhalten und sie über die kommenden Jahre wieder zu erhöhen. Auch die nächste Krise wird den Staat (er-)fordern!

© 2020 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

SCHWERPUNKTTHEMA

Veränderungsdruck durch die Corona-Krise: Thesen zur Resilienz in Kommunen

Die Covid-19-Pandemie bedeutete für den öffentlichen Sektor in Deutschland einen gewaltigen „externen Schock“: Neben Bund und Ländern sind es vor allem die Kommunen, die mit der großen Herausforderung konfrontiert sind, ihre Dienstleistungen und Verwaltungsfunktionen aufrechtzuerhalten oder anzupassen. Dazu kommt: Innerhalb der Städte und Gemeinden spüren Bürgerinnen und Bürger die unmittelbaren Auswirkungen der Krise – als Eltern schulpflichtiger Kinder, als Ladenbesitzer im Lockdown oder als Privatpersonen in Quarantäne. Welches sind die Stellschrauben, um auf die Auswirkungen der Krise zu reagieren? Wie widerstandsfähig und anpassungsstark sind die Kommunen aufgestellt, um diese und künftige Krisen zu meistern?

Wie bereits zu Zeiten der Flüchtlingskrise 2015 rücken die Risiko- und Krisenbewältigungsmechanismen des öffentlichen Sektors in den Blickpunkt. Die Kommunen brachte die Situation damals insbesondere bei der Unterbringung und Integration der Geflüchteten an den Rand der Überlastung. Heute ist es das Coronavirus, das wie durch ein Brennglas Unzulänglichkeiten sichtbar macht: Es fehlt teilweise an digitaler Infrastruktur, um Behördendienstleistungen auch aus dem Homeoffice heraus aufrechtzuerhalten.[1] Dazu kommen wachsende personelle Belastungen in besonders betroffenen Verwaltungsbereichen.[2] Wie können sich daher Kommunen wappnen, um Krisen wie der aktuellen Covid-19-Pandemie zu begegnen?

Resilienz verbindet Robustheit und Agilität

Resilienz bezeichnet die Fähigkeit von Menschen und Institutionen, akute Schocks oder chronische Belastungen aufgrund von fragilen Situationen, Krisen, gewaltsamen Konflikten und extremen Naturereignissen zu bewältigen. Dabei gilt es, sich den Gegebenheiten anzupassen und rasch von Widrigkeiten zu erholen, indem wesentliche Grundstrukturen und -funktionen wiederhergestellt werden, ohne mittel- und längerfristige Lebensperspektiven zu gefährden.[3] Um als Verwaltungsorganisation in Krisen handlungsfähig zu bleiben, müssen deren Organisationsstrukturen und Prozesse sowohl widerstandsfähig – also in schwierigen Situationen funktionsfähig – als auch anpassungsfähig sein (vergleiche Interview mit Harald Joos, Seite 12). Beide Bedingungen kommen vor allem bei unvorhergesehenen und extrem unsicheren Situationen zum Tragen, die bestehende Arbeitsprozesse, Erfahrungen oder Schutzsysteme übersteigen[4]. Eine weitere Bedingung für die Handlungsfähigkeit in Krisen ist, dass diese nur *gemeinschaftlich und vernetzt*[5] bewältigt werden können – also indem Bürgerinnen und Bürger einbezogen und die Fähigkeiten vieler genutzt werden, um von dem „Schwarmwissen“ für die Steuerung der Krise zu profitieren.

1 Kiesel, R./Vieth-Entus, S. (2020): Berliner Verwaltung mangelhaft digitalisiert – „Wir sind technisch kurz hinter der Karteikarte“, 6.4.2020, in: www.tagesspiegel.de

2 Tagesspiegel (2020): Helden der Eindämmung, 12.5.2020

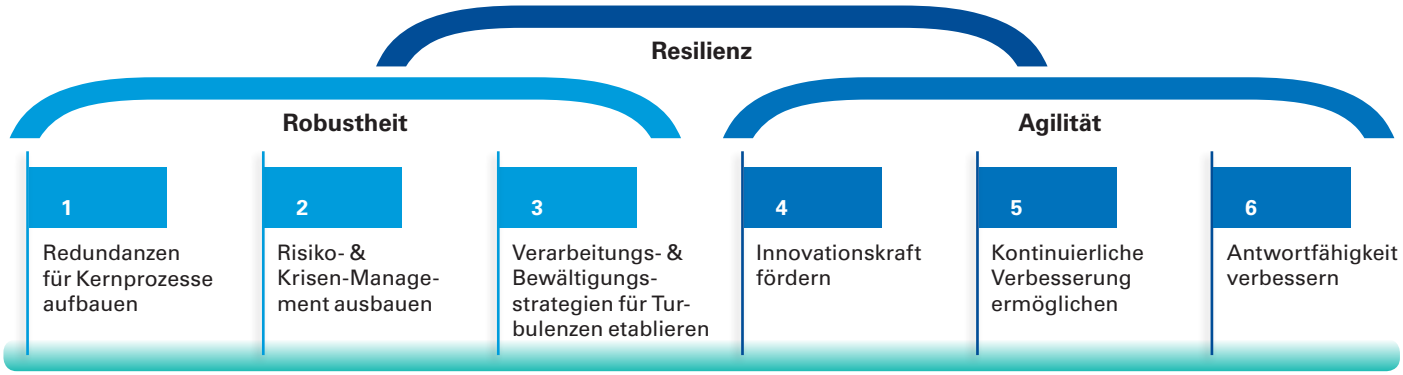
3 BMZ (2013): Strategie der entwicklungsfördernden und strukturbildenden Übergangshilfe (ESÜH). Resilienz stärken – Übergänge schaffen, S. 7

4 Voisin-Bormuth, Ch. (2018): Urban Resilience – In the face of deleterious shocks and mutations, should cities bounce back rather than resist?, La Fabrique de la Cité, S. 8

5 Haber, E.: Vernetzte Sicherheit ist eine ganzheitliche Aufgabe, in: PublicGovernance Sommer 2017, S. 4; Bundesministerium der Verteidigung (2016): Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, S. 17

© 2020 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Abbildung 1: Bausteine für Resilienz in Organisationen



Quelle: in Anlehnung an Heitger, B./Serfass, A./Kölblinger, J. (2015): Resilienz – Robustheit und Agilität, in: Heitger, B./Serfass, A.: Unternehmensentwicklung: Wissen, Wege, Werkzeuge für morgen, S. 225

Nach dem Resilienzmodell von Heitger et al. sind für den Aufbau von Resilienz verschiedene Bausteine nötig, die die Robustheit und Belastbarkeit einer Organisation fördern sowie auf den Ausbau von Agilität setzen, um „schnell antwort- und anpassungsfähig" zu sein (vergleiche Abbildung 1). Um als Organisation robust zu sein, müssen demnach gezielt doppelte Ressourcen in Bezug auf Wissen, Technologie oder Material etc. vorgehalten werden, damit diese in Krisensituationen aktiviert werden können.[6] Des Weiteren dienen Risiko- und Krisenmanagementsysteme der Vorbereitung auf und Sensibilisierung für Turbulenzen sowie der Erarbeitung konkreter Umsetzungsmaßnahmen. Dazu gilt es, die Reaktionen auf vergangene Krisen zu evaluieren und daraus Lehren zu ziehen.[7] Neben der Robustheit geht es bei der Agilität darum, ein dynamisches und innovationsfreudiges Klima zu schaffen, in dem Herausforderungen und Risiken akzeptiert werden[8] und Improvisationsgeschick sowie Lern- und Verbesserungsfähigkeit als positiv gewertet werden.

Risiko- und Krisenmanagement für mehr Widerstandskraft

Ein Risikomanagementsystem – gepaart mit darauf aufbauenden Maßnahmen für die Krisenbewältigung – kann eine Organisation gegenüber Herausforderungen robust machen. Dabei gilt es, aus Veränderungen und Trends im eigenen Sektor oder in der Organisation entsprechende Risiken zu identifizieren. Dazu sind potenzielle Risiken wie Natur- oder Gesundheitsgefahren, technisches oder menschliches Versagen, die sich auf die Bevölkerung auswirken können, frühzeitig zu erkennen und zu analysieren.[9] Die Risiken sind dann auf Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensausmaß zu bewerten, um entsprechende Maßnahmen für die Steuerung, Überwachung oder Risikominimierung zu entwickeln.[10] Grundlage dafür ist es, die Verwundbarkeiten der eigenen Organisation – etwa in personeller, finanzieller und operativer Hinsicht – zu kennen.[11] Für den Krisenfall werden Strategien festgelegt, um Schäden zu verhindern oder abzuschwächen und um die Akzeptanz von Risiken zu fördern.

Verwundbare Bereiche müssen bekannt sein

Voraussetzungen für resiliente Kommunen schaffen

Die folgenden fünf Thesen beleuchten ausgewählte Verfahrensweisen und Voraussetzungen, die die Robustheit und Agilität in kommunalen Verwaltungsorganisationen im Rahmen der Krisenbewältigung fördern. Beispiele aus der gegenwärtigen Covid-19-Pandemie und Handlungsempfehlungen veranschaulichen die Thesen.

1. Aufbau von Resilienz in Kommunen entscheidend, da Krisen vor Ort wahrgenommen werden

Krisen können zwar weltumspannend auftreten, letztlich spielen sie sich jedoch vor Ort in den Lebensräumen der Menschen ab. Vor allem sind es die Kommunen, die

6 Heitger, B./Serfass, A./Kölblinger, J. (2015): Resilienz – Robustheit und Agilität, in: Heitger, B./Serfass, A.: Unternehmensentwicklung: Wissen, Wege, Werkzeuge für morgen, S. 224f

7 Voisin-Bormuth, Ch. (2018): Urban Resilience – In the face of deleterious shocks and mutations, should cities bounce back rather than resist?, La Fabrique de la Cité, S. 6

8 Ebenda

9 DIN Deutsches Institut für Normung (2019): DIN SPEC 91390 – Integriertes Risikomanagement für den Schutz der Bevölkerung, S. 5, 9 und 14

10 Gnändiger, J. H. (2020): Notfallmanagement, in: Audit Committee Quarterly extra (Der Aufsichtsrat in der (Covid-19-)Krise), 2020

11 Heitger, B. (2013): Issue_1 Resilienz, S. 8, unter: www.heitgerconsulting.com

© 2020 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Blitzumfrage zur Corona-Krise: Stärken bei Homeoffice-Fähigkeit, Schwächen beim Risikomanagement

Ein Großteil der Beschäftigten im öffentlichen Sektor kann aufgrund der Covid-19-Pandemie im Homeoffice arbeiten. Das hat eine Blitzumfrage unter Lesern der Zeitschrift PublicGovernance im Zeitraum Mai bis Juni 2020 in allen Bundesländern ergeben. Durch die derzeitigen Arbeitsbedingungen erwarten fast alle Befragten weitreichende Veränderungen für die Zeit nach der Krise: So gehen vier von fünf Umfrageteilnehmern aus dem öffentlichen Sektor davon aus, dass es künftig mehr Möglichkeiten und Ausstattung für die Telearbeit geben wird – etwa in Form von Video- und Telefonkonferenzsystemen. Gut drei Viertel erwarten darüber hinaus eine beschleunigte Digitalisierung der eigenen Tätigkeit. Dagegen rechnet nur knapp jeder Fünfte mit einer zunehmenden Automatisierung von Tätigkeiten.

Insgesamt 77 Vertreter aus dem öffentlichen Sektor hatten an der Befragung teilgenommen – darunter 58 Beschäftigte von Kommunal-, Landes- und Bundesverwaltungen sowie 19 Mitarbeiter aus öffentlichen Unternehmen.

Öffentliche Unternehmen bei Homeoffice führend

Fast neun von zehn Vertretern in der öffentlichen Verwaltung auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene gaben an, grundsätzlich zur Arbeit im Homeoffice befähigt zu sein. Waren mehr als zwei Fünftel der Befragten aus der öffentlichen Verwaltung dazu schon vor Beginn der Krise in der Lage, wurde dies einem Drittel erst im Zuge der Covid-19-Pandemie ermöglicht. Hinzu kommt gut ein Zehntel an Beschäftigten, die zwar von zu Hause arbeiten können, hierzu aber auf private Endgeräte zurückgreifen müssen. Für die Verwaltung war die Pandemie für das Ermöglichen von Homeoffice gewissermaßen ein Katalysator. Fehlende Ausrüstung wurde nur in Einzelfällen als Hinderungsgrund genannt. Bei einer Minderheit (9 Prozent) der Verwaltungsmitarbeiter ist die eigene Tätigkeit nicht für das Erledigen von zu Hause aus geeignet. Die öffentlichen Unternehmen scheinen im Vergleich zur öffentlichen Verwaltung bereits vor der Corona-Krise in Sachen Homeoffice besser aufgestellt gewesen zu sein: Die Mehrheit der Befragungsteilnehmer aus öffentlichen Unternehmen (84 Prozent) kann schon seit Längerem von zu Hause arbeiten. Die Pandemie hat die Möglichkeiten für Homeoffice-Tätigkeiten kaum beeinflusst. Bei einem Zehntel kann die Tätigkeit aufgrund ihrer Natur nicht von zu Hause aus ausgeübt werden.

Standorte kritischer Infrastrukturen und häufig auch deren (Mit-)Betreiber sind. Ausfälle und Störungen – etwa bei der Stromversorgung – spürt die kommunale Bevölkerung unmittelbar.[12]

Eine besondere Verantwortung beim Gewährleisten von Sicherheit liegt somit bei den Kommunen. Nicht einmal jede zehnte Kommune hat allerdings laut einer Befragung der KGSt ein flächendeckendes Risikomanagementsystem, wenngleich immerhin knapp ein Drittel der befragten Kommunen über ein systematisches Risikomanagement „in ausgewählten Teilbereichen" verfügt.[13] Auch Notfallpläne sind seit Beginn der Corona-Krise in Kommunen nur bei einer Minderheit zum Einsatz gekommen. Während laut einer Umfrage für die Zeitschrift „Kommunal" unter über 2.300 Kommunen im März 2020 zwar vier von fünf Großstädten über eine Notfallstrategie verfügten, so war dies nur bei etwa jeder zehnten kleinen Kommune unter 5.000 Einwohnern der Fall. Zudem seien die vorhandenen Notfallpläne oft nutzlos, da sie nur auf spezielle Krisensituationen, wie zum Beispiel Hochwasser, ausgelegt oder häufig schlicht veraltet waren.[14] Das Beispiel unterstreicht, dass Krisenstrategien ebenso wie Risikomanagementsysteme regelmäßig überprüft und an aktuelle Herausforderungen angepasst werden müssen, um im Notfall einen Nutzen zu bringen.

Potenzielle Risiken müssen regelmäßig überprüft werden

Eine bedeutende Voraussetzung für Widerstandsfähigkeit in der Krise ist das Vorhalten von Ressourcen für den Ernstfall: Hierfür sollten Kernprozesse oder -dienstleistungen bestimmt und gezielt Redundanzen zu deren Sicherung aufgebaut werden (wie etwa Technologie, Wissen, Zeit, Budget, Material etc.).[15] So könnten etwa Schlüsselkompetenzen in verschiedenen Ressorts implementiert werden oder Kommunen sich in Netzwerken zusammenschließen, um bei Bedarf Ressourcen wechselseitig zur Verfügung zu stellen. Wichtig ist zudem, dass Verantwortlichkeiten übergreifend bekannt sind. Klar ist jedoch auch: Viele Vorbeugungsmaßnahmen müssen bereits jetzt finanziert werden (zum Beispiel Vorhalten von ausreichend Atemschutzmasken). Selbst wenn diese vielleicht im Nachhinein „unnötig" erscheinen und nicht zum Einsatz kommen, sind sie unvermeidbare Notwendigkeit.

12 Kairies-Lamp, N.; Schuster, F.; Kaufhold, Ch.; Gerding, Ch.: Vernetzte Sicherheit ist eine ganzheitliche Aufgabe, in: PublicGovernance Sommer 2017, S. 9

13 KGSt (2019): Umsetzungsstand des kommunalen Risikomanagements, KGSt-Bericht Nr. 1/2019

14 Erhardt, Ch. (2020): Corona: Virus traf Deutschlands Kommunen unvorbereitet, in: www.Kommunal.de, 29.3.2020

15 Heitger, B./Serfass, A./Kölblinger, J. (2015): Resilienz – Robustheit und Agilität, in: Heitger, B./Serfass, A.: Unternehmensentwicklung: Wissen, Wege, Werkzeuge für morgen, S. 225

© 2020 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Risikomanagement vor allem in Verwaltungen ausbaufähig
Risikomanagementsysteme sind bislang bei weniger als der Hälfte (41 Prozent) der befragten Verwaltungsorganisationen implementiert. Darüber hinaus erfassen und bewerten lediglich sechs von zehn Verwaltungen, die über ein solches System verfügen, auch regelmäßig Risiken und leiten auf dieser Grundlage Maßnahmen ab.
Im Gegensatz zu den Verwaltungen sind fast doppelt so viele öffentliche Unternehmen mit einem Risikomanagementsystem ausgestattet: Knapp drei Viertel verfügen über ein solches Instrument und von diesen nutzen fast alle dies auch vollumfänglich, indem Risiken regelmäßig erfasst und neu bewertet werden.

Pandemien nur selten als Risiko berücksichtigt
Nur rund ein Drittel der bestehenden Risikomanagementsysteme sowohl in der Verwaltung als auch in öffentlichen Unternehmen deckt Pandemien oder ähnliche tief greifende gesellschaftliche Veränderungen mit ab.
Ein Fünftel der Befragten aus der öffentlichen Verwaltung geht davon aus, dass die gegenwärtige Krise künftig zur Implementierung eines Risikomanagementsystems bzw. zur Optimierung eines bereits bestehenden Ansatzes führen wird. Derselben Meinung ist auch gut ein Viertel der Mitarbeiter aus öffentlichen Unternehmen.

Risikomanagementsysteme teilweise zahnlose Tiger
Die Befragungsergebnisse lassen die Interpretation zu, dass sowohl in öffentlichen Unternehmen als auch in Verwaltungen die bestehenden Risikomanagementsysteme die Turbulenzen, die die gegenwärtige Corona-Krise ausgelöst hat, oft nicht berücksichtigt haben. Dies liegt sowohl darin begründet, dass innerhalb der bestehenden Systeme keine regelmäßige Überprüfung von Risiken stattfand und somit auch keine passgenauen Maßnahmen abgeleitet werden konnten, als auch darin, dass die bestehenden Systeme das spezielle Risiko einer Pandemie nicht in Betracht gezogen haben. Der Schluss liegt nahe, dass ein Teil der genutzten Systeme – zumindest in der aktuellen Corona-Krise – keine effizienten Instrumente zur Risikosteuerung darstellten und eher zahnlose Tiger waren.

2. Notwendig ist eine Risiko- und Fehlerkultur, in der potenzielle Krisen auslösende Risiken als Tatsache akzeptiert werden

Angesichts der drastischen Folgen der Corona-Krise für die gesamte Bevölkerung wird erwartet, dass der Staat konkrete Unterstützung leistet. Vielfältige milliardenschwere Maßnahmen unter dem Dach des Corona-Schutzschilds[16] sollen genau dies ermöglichen. Für die aktuellen Hilfsmaßnahmen sind Schulden in Höhe von 218,5 Milliarden Euro vorgesehen – ein noch nie dagewesener Wert. Zur Abfederung der Finanzkrise waren es 44 Milliarden Euro im Jahr 2010.[17] Tatsächlich kann aber auch ein Bündel zahlreicher Einzelmaßnahmen nicht jeden individuellen Schaden lindern. Zudem sind die staatlichen Ressourcen nicht unendlich. Es scheint: Ein „Rundumsorglos-Paket des Staates“[18] bei Katastrophen kann es nicht geben. Neben den Kommunen muss auch die Bevölkerung ihren Beitrag zur Schadens- und Risikominimierung bei Krisen leisten.

Zunächst müssen Bürgerinnen und Bürger für etwaige Risiken sensibilisiert sein. Das gilt für Ausfälle kritischer Infrastrukturen ebenso wie für Naturkatastrophen oder Gesundheitsrisiken. Bereits seit Jahren hatten Fachleute vor dem Auftreten einer weltweiten Pandemie gewarnt. In Deutschland sind die in einem solchen Fall zu ergreifenden Schritte bereits seit 2012 im „Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz“ geregelt.[19] Bemängelt wurde jedoch in der aktuellen Krise, dass die Gefahr einer Pandemie zu Beginn unterschätzt und Maßnahmen zu spät ergriffen worden seien.[20] Offenbar war das Risikobewusstsein nicht genug ausgeprägt – trotz bereits kursierender Informationen über die Risikolage in China, wo die Pandemie ihren Anfang nahm.

Ein Weg zu einem größeren Risikobewusstsein sind Informationen zu möglichen Risiken sowie zum Umgang mit ihnen. Fehlende oder ungenaue Informationen hingegen tragen dazu bei, Furcht und Unsicherheiten zu erzeugen[21] und leisten über Social Media verbreiteten Fake News und Verschwörungstheorien Vorschub. Mehr denn je sind daher die kommunalen Behörden bei der Informationsverbreitung gefragt. In baden-württembergischen Kommunen beispielsweise werden Informationen zur Corona-Krise und zum Schutz vor Ansteckung über unterschiedliche Kanäle und in

16 Bundesministerium der Finanzen: Corona-Schutzschild, unter: www.bundesfinanzministerium.de (zuletzt abgerufen am 12.8.2020)
17 Tagesschau (2020): 218,5 Milliarden Euro neue Schulden, 15.6.2020, unter: www.tagesschau.de
18 Zukunftsforum öffentliche Sicherheit e.V. (2011): Schriften zur Zukunft der Öffentlichen Sicherheit – Risiko- und Krisenkommunikation, S. 20
19 Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (2012): Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2012, unter: www.bbk.bund.de
20 Tagesschau (2020): Die verlorenen Wochen, 17.5.2020, unter: www.tagesschau.de
21 Zukunftsforum öffentliche Sicherheit e.V. (2011): Schriften zur Zukunft der Öffentlichen Sicherheit – Risiko- und Krisenkommunikation, S. 20 – 21

© 2020 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

verschiedenen Sprachen – etwa Türkisch, Russisch oder Farsi – bereitgestellt, um eine breite Bevölkerung zu erreichen.[22]

Ein fehlender persönlicher Erfahrungsschatz in Bezug auf Risikophänomene und die daraus folgende mangelnde Sensibilisierung für Krisen müssten darüber hinaus durch Informationen – zum Beispiel im Schulunterricht oder bei betrieblichen Fortbildungsmaßnahmen – ausgeglichen werden. Auch die Zusammenarbeit von Schulen mit den Feuerwehren, dem THW oder Hilfsorganisationen bietet sich an.[23]

Fehlender persönlicher Erfahrungsschatz muss durch Informationen ausgeglichen werden

Die 2015 eingerichtete Notfallinformations- und Nachrichten-App NINA des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe ist ein Schritt in diese Richtung. Die App nutzt Informationen der Lagezentren der Länder und vieler Leitstellen von Kommunen, zum Beispiel Feuerwehren, um für die mittlerweile sieben Millionen Nutzer standortbezogene Warnmeldungen zu unterschiedlichen Gefahrenlagen bereitzustellen[24] – seit April 2020 auch zur Ausbreitung des Coronavirus.

Die Akzeptanz von Fehlern und die Bereitschaft, daraus für die Zukunft zu lernen, ist ein weiterer wichtiger Baustein einer Risikokultur. So kamen 2019 kurz nach einem 31-stündigen Blackout in Berlin-Köpenick unter anderem Verwaltungen, Polizei, Hilfsorganisationen und Wasserbetriebe zu einem Symposium zusammen, das auch Schwächen bei der Krisenbewältigung offenlegte. Unter anderem war ein Notstromaggregat eines Krankenhauses ausgefallen, dessen Intensivstation musste evakuiert werden. Die Feuerwehr hob außerdem die mangelhafte Vorbereitung der Bevölkerung hervor: Längst nicht jeder hätte auf genügend Vorräte, Taschenlampen oder ein batteriebetriebenes Radio zurückgreifen können.[25]

3. Für Maßnahmen zur Krisenbewältigung sind langfristige, nachhaltige Lösungen erforderlich

Zur Krisenbewältigung neu entwickelte Lösungen oder neu zu beschaffende Mittel (wie aktuell etwa zusätzliche mobile Endgeräte für Verwaltungen) sollten bereits Nachnutzungsmöglichkeiten für die Zukunft in Betracht ziehen. Dieser Aspekt sollte Vorrang gegenüber kurzfristigen finanziellen Erwägungen haben. Die Stadt Nettetal etwa achtete bei der Beschaffung neuer Softwarelizenzen für mobiles Arbeiten in der Krise darauf, dass nur Software erworben wurde, die auch nach der Krise für die Verwaltungsarbeit sinnvoll einzusetzen sei.[26] Laut dem Netzwerk Code for Germany, das infolge der Corona-Pandemie Empfehlungen für krisenresiliente Verwaltungen erarbeitete, müssten für einen Mehrwert über die Krise hinaus neben technischen Kriterien auch gesellschaftliche, rechtsstaatliche und demokratische Werte gewährleistet sein.[27]

Bei der Krisenbewältigung sind rechtliche Auswirkungen einzubeziehen

Dies kann im Krisenfall hochkomplexe Fragen mit sich bringen. So führt in der aktuellen Covid-19-Pandemie die strikte Anwendung des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) zu Grundrechtseinschränkungen. Ein Branchenmagazin der Versicherungswirtschaft sieht auf die Kommunen bereits eine Prozesswelle durch Unternehmen zurollen, die ihr Geschäft während der Corona-Krise schließen mussten.[28] Bei neu zu schaffenden Lösungen für die Bewältigung einer Krise sollten daher rechtliche Implikationen in die Planung einbezogen werden. Auch mögliche gesetzliche Anpassungen sind zu prüfen. So änderte die Bundesregierung etwa auf dem Höhepunkt der Flüchtlingskrise die Bundesbauordnung für befristete Zeit, um den Bau von Flüchtlingsunterkünften zu beschleunigen.[29] In der aktuellen Corona-Krise ist laut Beschluss des Koalitionsausschusses eine „temporäre" Vereinfachung des Vergaberechts geplant – etwa durch verkürzte Fristen bei EU-Vergabeverfahren. Öffentliche

22 Siebnich, H. (2020): Behörden in der Region klären vielsprachig über das Corona-Virus auf, in: Badische Neueste Nachrichten, 28.3.2020

23 Zukunftsforum öffentliche Sicherheit e.V. (2011): Schriften zur Zukunft der Öffentlichen Sicherheit – Risiko- und Krisenkommunikation, S. 29

24 Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe: Warn-App NINA, unter: www.bkk.bund.de (zuletzt abgerufen am 12.8.2020)

25 Jacobs, S. (2019): Was Berlins Behörden aus dem Blackout gelernt haben, in: tagesspiegel.de, 19.8.2019; Feuerwehr (2020): Stromausfall Berlin-Köpenick, 5.8.2019, unter www.feuerwehr-ub.de

26 Brinkmann, H. (2020): Corona beschleunigt mobiles Arbeiten, in: RP online, 19.5.2020

27 Code for Germany (2020): Krisenresilienz von Verwaltungen, S. 7f

28 Versicherungswirtschaft heute (2020): Kommunen droht Corona-Prozesswelle durch geschädigte Unternehmen – Versicherer mittendrin, 9.4.2020

29 Bundesministerium des Innern: Flüchtlingsunterbringung und Bauplanungsrecht, unter: www.bmi.bund.de (zuletzt abgerufen am 12.8.2020)

© 2020 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Investitionsfördermaßnahmen im Rahmen des Konjunkturpakets für 2020 und 2021 sollen so schneller in konkrete Investitionsprojekte umgesetzt werden können.[30]

Die Frage, ob eine Nachnutzung einer neu entwickelten Lösung in anderen Anwendungen und Kontexten gewährleistet ist und inwiefern eine Lösung skalierbar ist, fällt ebenfalls unter die Nachhaltigkeitsbetrachtung.[31] So werde bei der Deutschen Rentenversicherung aktuell daran gearbeitet, dass ad hoc während der Krise entwickelte Lösungen nun „in einen geordneten Regelbetrieb" überführt werden (vergleiche Interview, Seite 12). In Hamburg sollen beispielsweise laut Finanzsenator viele neu geschaffene Onlineangebote der Bezirksämter nach der Corona-Krise beibehalten werden, wofür auch gesetzliche Änderungen in Betracht gezogen werden.[32]

4. Risiko- und Krisenmanagement sollte im Netzwerk mit anderen betroffenen Akteuren erfolgen

Eine DIN-Spezifizierung von Ende 2019 gibt Empfehlungen, wie staatliche und kommunale Ebenen sowie Betreiber kritischer Infrastrukturen durch ein *integriertes Risikomanagement*, das die Erkenntnisse aus den Ansätzen anderer Akteure einbezieht, das eigene Risikomanagement und den Schutz der Bevölkerung verbessern können.[33] Als kritische Infrastrukturen (KRITIS), die neben den kommunalen Partnern in das Risikomanagement einzubeziehen sind, gelten Organisationen und Einrichtungen des staatlichen Gemeinwohls, „deren Ausfall oder Beeinträchtigung zu Versorgungsengpässen führen bzw. Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen auslösen kann.[34]

Eine einzelne Krise kann zahlreiche kritische Infrastrukturen beeinflussen

Im Rahmen einer Krise können zahlreiche oder sogar alle kritischen Infrastrukturen tangiert sein – wie im Fall der Covid-19-Pandemie. Neben den unmittelbar betroffenen Sektoren Gesundheit sowie Staat und Verwaltung bzw. ihre kritischen Dienstleistungen (zum Beispiel Versorgung mit Arzneimitteln, Umsetzung von Recht) berührt dies unter anderem die Sektoren Medien und Kultur, Finanzwesen und Ernährung. Sie alle haben sektorspezifische Hinweise und Leitlinien herausgegeben. Die Betroffenheit zahlreicher KRITIS-Sektoren unterstreicht, dass der Schutz dieser Infrastrukturen eine „ressort- und behördenübergreifende Aufgabe" sein muss[35], die nur im Netzwerk mit anderen beteiligten Akteuren bewältigt werden kann. Die Vernetzung kann sich positiv auf die Resilienz einer Kommune auswirken: Sie dürfte zu effizienteren Krisenmaßnahmen führen, da Projekte und Maßnahmen gemeinsam entwickelt werden und so die Belastungen auf mehrere Schultern aufgeteilt werden.[36]

5. Risiko- und Krisenmanagement muss die Zivilgesellschaft mit einbeziehen und deren Eigenverantwortung als Chance nutzen

Viele Menschen informieren sich eigenverantwortlich über die komplexen Geschehnisse exponentieller Virus-Verbreitung. So tragen etwa Podcasts für Laien oder regelmäßige Auftritte von Wissenschaftlern – Virologen, Epidemiologen und Statistiker – in den Medien dazu bei, einem breiten Publikum alle Facetten des Virus-Geschehens nahezubringen.[37] Die fachliche Aufarbeitung durch Experten ist auch für die Formulierung von Maßnahmen in der Krise essenziell, da deren Erkenntnisse eine Entscheidungsgrundlage dafür liefern, in welchen Verwaltungsbereichen verstärkter Handlungsbedarf zu erwarten ist.[38] Darüber hinaus sind zahlreiche bürgerinitiierte Nachbarschaftshilfen in den Kommunen entstanden – ein Phänomen, das bereits während der Flüchtlingskrise zu beobachten war und den hohen Grad an Selbstverantwortung illustriert. Sie zeigen auch, dass die Krise als gesamtgesellschaftliche Aufgabe wahrgenommen wird. Bei allem Engagement ist jedoch auch eine andere Stoßrichtung

30 Bundesministerium der Finanzen (2020): Eckpunkte des Konjunkturpakets: Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken. Ergebnis Koalitionsausschuss, 3.6.2020

31 Code for Germany (2020): Krisenresilienz von Verwaltungen, S. 7f

32 NDR 90.3 (2020): Nach Corona: Bezirksämter bleiben auf Digital-Kurs, 22.5.2020

33 DIN Deutsches Institut für Normung (2019): DIN SPEC 91390 – Integriertes Risikomanagement für den Schutz der Bevölkerung

34 Bundesministerium des Innern (2009): KRITIS-Strategie, unter bmi.bund.de

35 Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (2020): Covid-19: Übersicht Kritischer Dienstleistungen, unter bbk.bund.de

36 Code for Germany (2020): Krisenresilienz von Verwaltungen, S. 5

37 Zum Beispiel NDR (2020): Blog „Corona Virus Update" mit Christian Drosten, unter: www.ndr.de

38 Kröger, H.-P. (2011): Lehren aus der Praxis: Verbandsarbeit und Krisenkommunikation. In: Zukunftsforum öffentliche Sicherheit e. V.: Schriften zur Zukunft der Öffentlichen Sicherheit – Risiko- und Krisenkommunikation, S. 69

© 2020 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Von zu Hause, aber bürgernah: Wie die Krise digitale Arbeitsformen beschleunigt

Interview

Gibt es in Ihrer Organisation eine Strategie für Krisensituationen oder musste diese erst im Zuge der Corona-Krise erarbeitet werden (zum Beispiel ein Risikomanagementsystem, das auch Pandemien und gesellschaftliche Risiken abdeckt)? Wie sieht diese Strategie aus?
Die Deutsche Rentenversicherung ist mit ihrem Rentenzahlverfahren Bestandteil der KRITIS-Verordnung, gilt also als kritische Infrastruktur. Aufbau- und Ablauforganisation für die Bewältigung von Krisen sind daher vorhanden und wurden schnell aktiviert. Die Arbeitsfähigkeit unseres Hauses ist auch in der aktuellen Krise gewährleistet. Unsere Abläufe werden täglich an die sich laufend ändernden Rahmenbedingungen angepasst. Grundsätzliche Ziele sind: Die Funktionsfähigkeit aller geschäftskritischen Dienste aufrechterhalten. Keinen Prozess vollständig aussetzen, um einen schnellen und reibungslosen Wiederanlauf zu erleichtern. Wichtig ist uns, alle Risiken für die Kundinnen und Kunden, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und das Unternehmen so weit wie möglich zu minimieren.

Hat sich die Arbeitsweise Ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter seit Beginn der Krise verändert (zum Beispiel durch Homeoffice oder flexiblere Aufgabenverteilung)? War Ihre Organisation in Bezug auf Hard- und Software ausreichend gerüstet?
Die IT-Infrastruktur ist auf höhere Nutzungsszenarien ausgelegt. Homeoffice und Video wurden in einzelnen Bereichen schon vorher – allerdings unterschiedlich stark – genutzt. Die Zahl der Remote-fähigen Endgeräte wurde kurzfristig erhöht. Die gesamte Organisation konnte erleben, dass Arbeit aus dem Homeoffice heraus grundsätzlich funktioniert und Video auch in der täglichen Arbeit eine gute Unterstützung bietet. Das Management hat hier an vorderster Front mitgewirkt, sodass die Akzeptanz im Unternehmen generell gestiegen ist. Die Planungen für die nächsten Jahre wurden entsprechend einer stärkeren Arbeit per remote angepasst.

Inwieweit hat sich die Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern gewandelt (welche Herausforderungen oder Vor- und Nachteile bringt beispielsweise eine veränderte Kommunikation mit sich)?
Die Bürgerinnen und Bürger erwarten, dass sie uns über viele Kanäle erreichen können, und zusätzliche Kanäle konnten jetzt kurzfristig geöffnet werden. Diese Lösungen wurden allerdings ad hoc in einer kurzen Zeit geschaffen. Technik, Organisation und Menschen sind erforderlich, um diese jetzt ad hoc geschaffenen Lösungen in einen geordneten Regelbetrieb zu überführen.

Harald Joos, CIO,
Deutsche Rentenversicherung Bund

Welche Bereiche Ihrer Organisation waren von den größten Veränderungen betroffen – etwa in Bezug auf Arbeitsprozesse, Produkte und Leistungen oder bestimmte Mitarbeitergruppen? Gibt es Bereiche, die von dem Handlungsdruck in der Krise profitiert haben?
Die Änderungen wirkten sich auf das gesamte Unternehmen aus. Die Akzeptanz, mehr digital zu arbeiten, ist gestiegen, denn Arbeit „von zu Hause“ wurde hierarchieübergreifend plötzlich im großen Umfang nachgefragt. Personalvertretungen haben pragmatisch daran mitgewirkt, dass Lösungen ohne langwierige Beteiligungsverfahren genutzt werden konnten. Das gesamte Unternehmen hat damit profitiert, denn wir werden nun schneller Lösungen zur Verfügung stellen, mit denen wir komplett remote arbeiten können. Wir erhöhen damit die Flexibilität, sodass es grundsätzlich möglich ist, von jedem Ort zu jeder Zeit zu arbeiten, egal ob in den Dienstgebäuden oder außerhalb dieser.

Hat die Corona-Pandemie dazu geführt, dass digitale Neuerungen – zum Beispiel IT-Tools und IT-Prozesse wie etwa automatisierte Entscheidungen – nun erstmals oder beschleunigt zum Einsatz kommen? Falls ja, werden diese auch nach der Krise beibehalten?
Bedenken konnten ausgeräumt und damit einige alte Zöpfe abgeschnitten werden. Diese veränderten Prozesse werden auch nach der Krise beibehalten. Das Cloud-Thema – unter Berücksichtigung aller Sicherheitsanforderungen – war für uns als IT-Abteilung schon immer ein Thema. Wir sind der festen Überzeugung, dass wir ergänzende Services aus anderen Rechenzentren nutzen müssen. Dieses Bewusstsein ist in unserem Haus angekommen, da jetzt jeder eine Vorstellung davon hat, welche Vorteile eine Cloud bietet, in welchem Rechenzentrum die Daten gespeichert werden usw. Das macht es einfacher, für die Zukunft gemeinsam Lösungen zu finden.

© 2020 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

erkennbar: Zunehmend werden Verschwörungstheorien über das Coronavirus verbreitet und es finden Demonstrationen von Corona-Leugnern statt.

Nicht nur während einer Krise gilt: Verwaltungen können von den Ideen und der Expertise der Zivilgesellschaft profitieren. In den ersten Monaten der Covid-19-Pandemie gab es durch die Zivilgesellschaft organisierte „Hackathons", bei denen Tausende Bürger Ideen zur Bekämpfung der Corona-Krise und für das Bildungswesen entwickelt haben (zum Beispiel Hackathons #WirVsVirus und #WirfürSchule). So wurde als Ziel des #WirVsVirus-Hackathons unter Schirmherrschaft der Bundesregierung im März 2020 formuliert, die Veranstaltung solle ein Startpunkt für gemeinsames Engagement sein, um Herausforderungen in langfristiger Form „als Gesellschaft für die Gesellschaft zu lösen".[39] Tausende Interessierte kamen bei dieser Initiative zusammen, um gemeinsam Lösungen zur Krisenbewältigung zu erarbeiten – zum Beispiel für die Erfassung von Infektionen oder zur Lebensmittelverteilung und Erntehilfe. Kriterium für die Weiterentwicklung der aktuell 130 ausgewählten Projekte ist auch die nachhaltige Wirkung über die Krise hinaus.[40]

Um in Krisenzeiten rasch auf das Wissen der Zivilgesellschaft aufzubauen und gesellschaftliches Engagement schnell aktivieren zu können, sollte die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Initiativen bereits in Nicht-Krisenzeiten inhaltlich und finanziell gefördert werden. Da sich in der aktuellen Pandemie zeigt, dass insbesondere der Bedarf an Arbeitskräften mit IT-Fähigkeiten hoch ist, empfiehlt das Netzwerk Code for Germany auch außerhalb der Krise die Zusammenarbeit oder „Fellowships" mit ehrenamtlichen IT-Experten aus zivilgesellschaftlichen Initiativen.[41]

Fazit: Nur resiliente Verwaltungsorganisationen werden künftige Transformationsprozesse mitgestalten können

Resilienz wird zwar üblicherweise als besondere Fähigkeit für den Umgang mit Krisen beschrieben, ist jedoch viel mehr als das: Sie kann relevant dafür sein, dass Organisationen über agile Arbeitsweisen in die Lage versetzt werden, sich an schnell wandelnde und disruptive Marktbedingungen anzupassen.[42] Hierfür kann es gerade bei Verwaltungsorganisationen, deren Arbeitskultur oft noch konventionell geprägt ist, wichtig sein, mittels interdisziplinärer Arbeitsformen Kreativität, Ausprobieren und unkonventionelle Lösungen zu ermöglichen. Innovation Labs, die bereits in vielen Kommunen etabliert wurden, um neue Prozesse und Innovationen zu entwickeln – etwa im Bereich Smart City –, können für eine innovationsförderliche Kultur sorgen, die die Agilität in der Verwaltung insgesamt erhöht.[43]

Langfristige Veränderungsprozesse sind ähnlich herausfordernd wie akute Krisen

Wesentliche disruptive Entwicklungsprozesse im öffentlichen Sektor sind derzeit die Digitalisierung der Verwaltung, die durch die Corona-Krise nun noch beschleunigt wird, sowie der demografische Wandel. Dieser führt bereits jetzt zu immer mehr Leistungsempfängern aufseiten der Bürger sowie zu altersmäßigen Umwälzungen bei den Mitarbeitern des öffentlichen Sektors. Aufgrund erheblicher Pensionierungswellen wächst der Bedarf an (jungen) Nachwuchskräften, die neue und veränderte Ansprüche an ihren Arbeitsplatz – unter anderem in puncto digitaler Arbeitsbedingungen – stellen werden. Disruptive Entwicklungen dürften somit langfristig den öffentlichen Sektor bestimmen und den „Aufbau und das Management von Resilienz" zu Kernkompetenzen innerhalb von Organisationen werden lassen.[44] Dabei sollten zum einen Maßnahmen gefördert werden, die die Widerstandskraft der Verwaltungsorganisation sichern. Zum anderen gilt es, Wege zu etablieren, um die Agilität und Anpassungsfähigkeit an die sich wandelnden gesamtgesellschaftlichen Bedingungen, die auf den öffentlichen Sektor einwirken, kontinuierlich zu trainieren.

Nina Kairies-Lamp, Vanessa Zander

39 Die Bundesregierung (2020): Hackathon #WirvsVirus – Kreative Lösungen gesucht, unter www.bundesregierung.de

40 #wirvsvirus (2020), unter: https://wirvsvirushackathon.org

41 Code for Germany (2020): Krisenresilienz von Verwaltungen, S. 5 und S. 10

42 Heitger, B./Serfass, A./Kölblinger, J. (2015): Resilienz – Robustheit und Agilität, in: Heitger, B./Serfass, A.: Unternehmensentwicklung: Wissen, Wege, Werkzeuge für morgen, S. 224

43 Kairies-Lamp, N. (2018): Innovation Labs: Katalysator für die Digitalisierung, in: PublicGovernance Sommer 2018

44 Heitger, B./Serfass, A./Kölblinger, J. (2015): Resilienz – Robustheit und Agilität, in: Heitger, B./Serfass, A.: Unternehmensentwicklung: Wissen, Wege, Werkzeuge für morgen, S. 224

© 2020 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

IM FOKUS

Künstliche Intelligenz im öffentlichen Sektor: Potenziale nutzen, Risiken bedenken

Künstliche Intelligenz (KI) ist das vielleicht größte Technologie-Thema unserer Zeit. Die immer vielfältigeren Anwendungen sind dazu in der Lage, durch Automatisierung Arbeit und Kosten einzusparen und Servicequalität zu verbessern. Zunehmend interessiert sich jetzt auch der öffentliche Sektor dafür. Um die Lücke zwischen der aktuellen Digitalisierungsrealität und einer breiten KI-Anwendung in der deutschen Verwaltung zu schließen, müssen neben den Potenzialen auch die Risiken realistisch eingeschätzt werden.

KI spielt schon heute eine große Rolle im Alltag der Menschen. Anwendung findet sie beispielsweise in der Sprachsteuerung des Smartphones oder bei der Geldanlage mithilfe eines Robo-Advisors. Auch in der deutschen Verwaltung tastet man sich an das Thema heran. So erkennt die Bundesregierung in ihrer KI-Strategie das Potenzial für die zielgenauere Bereitstellung von Informationen und Leistungen für Bürger und Verwaltungsmitarbeiter explizit an.[1] Auch die Arbeitsgruppe „KI und Staat" der aktuellen Enquete-Kommission zu künstlicher Intelligenz spricht in ihren Arbeitsergebnissen davon, dass Qualität und Effizienz von Verwaltungsvorgängen gesteigert werden können.[2] Gleichzeitig betont die Kommission, dass Entscheidungen mit Ermessens- oder Beurteilungsspielraum auch künftig keiner KI überlassen werden dürfen. Daraus spricht das Bemühen, eine Position zu KI im öffentlichen Sektor zu formulieren, die neben den Vorteilen der Technologie auch deren Herausforderungen in den Blick nimmt.

Mit Potenzialen und Risiken von künstlicher Intelligenz im öffentlichen Sektor beschäftigt sich auch ein gemeinsames Projekt der Hertie School, Berlin, und der Tallinn University of Technology. Die Ergebnisse zeigen, dass das Interesse an KI in der deutschen Verwaltung zwar steigt, sie de facto aber nach wie vor ein Nischenthema ist. Ende 2019 wurden rund 100 Anwendungen auf allen Verwaltungsebenen identifiziert. Das passt zu den Ergebnissen der Behördenleiterbefragung „Zukunftspanel 2019", bei der ebenfalls Ende letzten Jahres 5,9 Prozent der Antwortenden angaben, dass ihre Behörde bereits eigene KI-Anwendungen umgesetzt hat oder derzeit umsetzt, jedoch 44,8 Prozent dem Technologietrend hohe Relevanz zuweisen.[3]

„Schwache" und „starke" KI-Systeme

Bei gegenwärtigen Anwendungen im öffentlichen Sektor handelt es sich in Anlehnung an gängige KI-Definitionen ausschließlich um „schwache KI", die mithilfe von Soft- und Hardwaresystemen selbsttätig und effizient Lösungen für vorgegebene Probleme findet und dazu imstande ist zu lernen.[4] Anwendungen einer „starken KI", deren Ziel die möglichst umfassende Nachbildung menschlicher Intelligenz ist, sind nach gegenwärtigem Stand der Technik noch Zukunftsmusik.

Unter „schwache KI" fallen im Allgemeinen wissensbasierte Systeme, Robotik, intelligente Mensch-Maschine-Interaktion, Musteranalyse/-erkennung sowie maschinelles Beweisen.[5] Bezogen auf den Einsatz im öffentlichen Sektor lassen sich eine ganze Reihe von Anwendungsfeldern identifizieren. Sie reichen von KI-basierten Wissensmanagement-Systemen über virtuelle Agenten (zum Beispiel Chatbots) bis hin zu Predictive Analytics (siehe Abbildung 1).[6]

Prozessautomatisierung als wesentliches Feld für KI

Wirft man einen Blick auf bereits umgesetzte oder sich in Umsetzung befindliche Anwendungen in Deutschland, so entfällt ein großer Teil auf KI-basierte Prozessautomatisierungssysteme.[7] Das sind beispielsweise KI-gestützte Posteingänge, wie sie mittlerweile mehrere Behörden auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene nutzen, sowie der Einsatz KI-gestützter Bilderkennung etwa zur Identifikation von Straßenschäden. Immer mehr Kommunen greifen auf diese Lösung zurück, um die aufwendige Straßeninspektion durch Mitarbeiter effizienter

1 Bundesregierung (2019): Strategie Künstliche Intelligenz der Bundesregierung. Stand: November 2018. Berlin

2 Deutscher Bundestag – Enquete-Kommission Künstliche Intelligenz (2019): Projektgruppe „KI und Staat", Zusammenfassung der vorläufigen Ergebnisse (Stand: 18.12.2019). Kommissionsdrucksache 19(27)93

3 Hertie School, Berlin, und Wegweiser GmbH (2019): Ergebnisse des Zukunftspanels Staat & Verwaltung 2019. Online: www.zukunftskongress.info (23.4.2020)

4 Mainzer, K. (2016): Künstliche Intelligenz – wann übernehmen die Maschinen? Technik im Fokus. Wien, Springer; Djefal, C. (2018): Künstliche Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung. Berichte des NEGZ, Nr. 3; AI HLEG – AI High-Level Expert Group on Artificial Intelligence (2019): A Definition of AI: Main Capabilities and Disciplines. Europäische Kommission (8.4.2019)

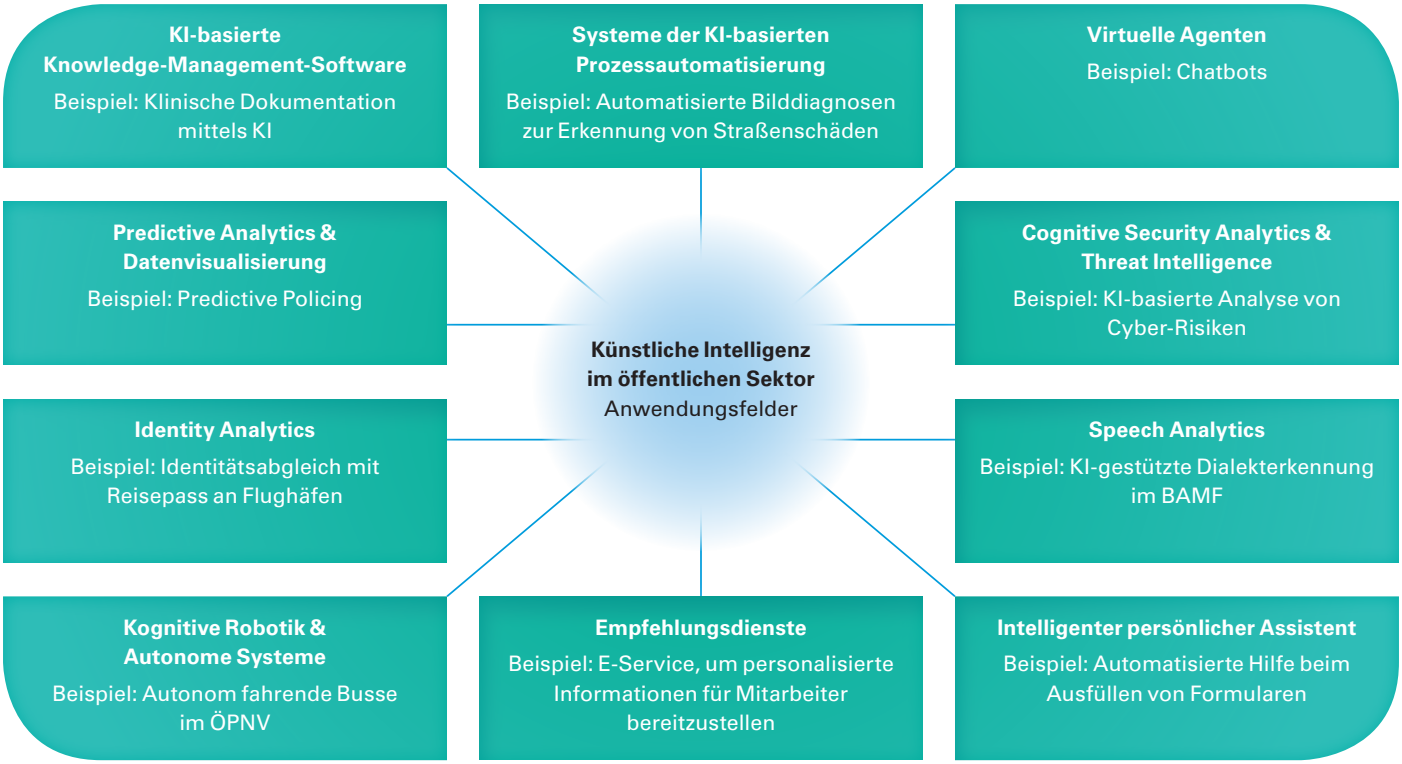
5 Bundesregierung (2019): Strategie Künstliche Intelligenz der Bundesregierung. Stand: November 2018. Berlin

6 Wirtz und Weyerer (2019): Künstliche Intelligenz im öffentlichen Sektor: Anwendungen und Herausforderungen. Verwaltung und Management 25(1): 37–44

7 Dabei ist das Themenfeld „Entscheidungsautomatisierung" nicht gleichzusetzen mit KI-gestützter Prozessautomatisierung. Die Frage, ob Entscheidungsautomatisierung auf Grundlage von KI geschieht oder nicht, hängt vom zugrunde gelegten Algorithmus ab.

© 2020 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Abbildung 1: Anwendungsfelder und -beispiele künstlicher Intelligenz



Quelle: Eigene Grafik in Anlehnung an Wirtz und Weyerer (2019): Künstliche Intelligenz im öffentlichen Sektor: Anwendungen und Herausforderungen. Verwaltung und Management 25(1), S. 37–44.

zu machen. Relativ viele Anwendungen sind darüber hinaus im Bereich „Predictive Analytics & Datenvisualisierung" dokumentiert. Dieser umfasst unter anderem die intelligente Auswertung von Daten aus Open-Data-Plattformen, KI-gestützte Systeme zur Verkehrssteuerung sowie den Einsatz von Predictive-Policing-Werkzeugen in mehreren deutschen Bundesländern.

Autonome Systeme nehmen zu

Weitere relevante Anwendungsfelder in Deutschland sind „Kognitive Robotik & Autonome Systeme" sowie „Virtuelle Agenten". Hinter autonomen Systemen steht die immer häufigere Erprobung autonom fahrender Busse im ÖPNV. Das Feld „Virtuelle Agenten" versammelt Chatbots, mit denen deutsche Behörden gerade ihre ersten Erfahrungen sammeln. Ein Beispiel hierfür ist etwa der Behördenbot „Govii", der für die Stadtverwaltung Kiel Bürgeranfragen beantwortet.[8]

Obwohl sich damit bereits eine ganze Reihe konkreter KI-Projekte in der deutschen Verwaltung aufzählen lässt, beschäftigen sich hierzulande bislang nur wenige Experten in Verwaltungen mit dem Thema. Wesentlicher Grund dafür ist laut Zukunftspanel 2019 das mangelnde Know-how (74,8 Prozent der Befragten). Als weitere Gründe werden interne Widerstände aufgrund von befürchteten Arbeitsplatzveränderungen, aber auch befürchtete Verantwortlichkeitsprobleme bei KI-basierten Entscheidungen genannt.

In anderen Ländern ist man da zum Teil bereits weiter. So befinden sich in Großbritannien mittlerweile neun „Offices of Data Analytics" auf kommunaler Ebene in der Entwicklung bzw. bereits im Einsatz, unter anderem in Essex, wo Datenanalyse und künstliche Intelligenz dazu genutzt werden, sicherheits- und verwaltungsrelevante Fragen zu beantworten.[9]

Ein weiteres Beispiel einer recht umfassenden Nutzung bietet die US-amerikanische Stadt Pittsburgh, die auf mehr als 50 städtischen Kreuzungen ein KI-gestütztes Verkehrsleitsystem nutzt, in dem Ampeln den Verkehr aufzeichnen und die Bilder auf Basis von maschinellem Lernen ausgewertet werden. Durch eine somit auf den Verkehrsfluss abgestimmte Ampelschaltung konnte die durchschnittliche Fahrzeit um 26 Prozent gesenkt werden und die Abgase gingen um 21 Prozent zurück.[10] Ähnliches wird gerade auch am Berliner Ernst-Reuter-Platz erprobt.[11]

Die aufgeführten KI-Anwendungen unterstreichen die vielfältigen Potenziale der Technologie, die so auch von relevanter Forschungsliteratur und in Experteninterviews bestätigt werden.

8 https://www.kiel.de/de/politik_verwaltung/service

9 Eaton, M.; Bertoncin, C. (2019): Essex Centre for Data Analytics Pilot: An insight into business inspections in Essex. Online: https://media.nesta.org.uk/documents/Essex_Centre_for_Data_Analytics_v3_1.pdf (13.11.2019)

10 Rapid Flow Tech (2018): Surtrac deployment at urban grid networks in Pittsburgh neighborhoods. Online: https://www.rapidflowtech.com/blog/surtrac-deployment-at-urban-grid-networks-in-pittsburgh-neighborhoods (17.12.2019)

11 Struck, A.-M. (2019): Smarter Verkehr – Durch Künstliche Intelligenz Stau vorbeugen. eGovernment Computing-Online vom 25.4.2019. Online: https://www.egovernment-computing.de/durch-kuenstliche-intelligenz-stau-vorbeugen-a-813418 (14.10.2019)

© 2020 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Potenzial 1: Verringerung der administrativen Belastung und Effizienzsteigerung durch die Verbesserung verwaltungsinterner Prozesse

Es wird argumentiert, dass KI neue Möglichkeiten der Automatisierung schafft und das Potenzial hat, durch Reduktion von Routinetätigkeiten eine Verschiebung in Richtung höherwertiger und stärker wertschöpfender Tätigkeiten voranzutreiben.[12] Befragte Experten nennen diesen Aspekt besonders vor dem Hintergrund der zu erwartenden Personalabgänge in den nächsten zehn Jahren. Praktisches Beispiel dafür sind die bereits erwähnten automatisierten Posteingänge, wie sie zum Beispiel die Staatskanzlei Schleswig-Holstein eingeführt hat.[13]

Potenzial 2: Verbesserung von Servicequalität und Bürger-Verwaltungs-Interaktion

Immer dann, wenn die Kommunikation mit Bürgern wiederkehrenden Mustern folgt, können virtuelle Agenten, Dialog- und Assistenzsysteme sowie Chatbots die Serviceleistung verbessern. Gerade Letztere können durch „Reinforcement Learning"[14] in die Lage versetzt werden, sich im Hinblick auf Benutzerbedürfnisse weiterzuentwickeln. Derzeit befinden sich viele der Anwendungen jedoch noch am Anfang ihrer Entwicklung. Letztlich wird die Akzeptanz der Bürger entscheidend sein für deren Erfolg.[15]

Potenzial 3: Effektivere, evidenzbasierte Politik für bessere Entscheidungen

Prinzipiell kann dieses Potenzial in allen Phasen des Politikzyklus verwirklicht werden. Das umfasst etwa den Einsatz von KI zur besseren Politikformulierung (denkbar sind unterstützende Wissensmanagementsysteme, siehe Abbildung 1 auf Seite 15), die Betrugsreduzierung in der Umsetzung politischer Maßnahmen oder die Echtzeit-Bewertung des Erfolgs von bereits umgesetzten Reformen.[16] Die befragten Experten erkennen das Potenzial vor allem in der Aufbereitung von nicht mehr beherrschbaren Datenmengen für politische Entscheidungen. Beispielhaft seien die KI-gestützte BIP-Prognose des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie[17] oder die bereits erwähnten „Offices of Data Analytics" in Großbritannien genannt. KI ermöglicht es zudem, vorhandenes Wissen in der Verwaltung besser zu organisieren und zugänglich zu machen. Ein derartiges Wissensmanagementsystem ist im Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte im Einsatz.[18]

Diese Potenziale der Technologie müssen sowohl den Risiken als auch den Umsetzungshemmnissen gegenübergestellt werden. Die Risiken gruppieren sich ebenfalls im Wesentlichen auf drei Punkte: Daten, ethische Fragen und Ängste.

Risiko 1: Daten

Bevor eine Anwendung der künstlichen Intelligenz sinnvoll implementiert werden kann, müssen ausreichend Daten gesammelt, gespeichert, bereinigt und strukturiert werden. Enthalten die Daten trotz sauberer Aufbereitung Verzerrungen, weil sie etwa eine bestimmte soziale Gruppe über- oder unterrepräsentieren, bergen darauf angewandte Algorithmen die Gefahr, diese Verzerrung in KI-

12 Hill, H. (2018): Was bedeutet Künstliche Intelligenz (KI) für die Öffentliche Verwaltung? In: Verwaltung und Management, 14(6), S. 287–294; IBM-Center for the Business of Government (2019): More than Meets AI – Assessing the Impact of Artificial Intelligence on the Work of Government. Online: https://ourpublicservice.org/wp-content/uploads/2019/02/More-Than-Meets-AI.pdf (9.12.2019)

13 Staatskanzlei Schleswig-Holstein (2019): Künstliche Intelligenz – Strategische Ziele und Handlungsfelder für Schleswig-Holstein. Online: http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl19/unterrichtungen/00100/unterrichtung-19-00161.pdf (11.12.2019)

14 Sogenanntes bestärkendes Lernen; Teilbereich des maschinellen Lernens, in dem das Programm selbsttätig Strategien zur Belohnungsmaximierung entwickelt

15 Akkaya, C.; Krcmar, H. (2019): Potential Use of Digital Assistants by Governments for Citizen Services: The Case of Germany. Paper presented at the 20th Annual International Conference on Digital Government Research, Dubai, UAE

16 Pencheva, I.; Esteve, M.; Mikhaylov, S. J. (2018): Big Data and AI – A transformational shift for government: So, what next for research? Public Policy and Administration

17 Senftleben, C.; Strohsal T. (2019): Nowcasting: Ein Echtzeit-Indikator für die Konjunkturanalyse. In: Schlaglichter der Wirtschaftspolitik (BMWi) 7/2019, S. 12–15

18 Bundestagsdrucksache 19/1982 (2018): Konkrete Ziele und Vorhaben der Bundesregierung im Bereich Künstliche Intelligenz

© 2020 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

basierte Entscheidungen zu übersetzen. In der Folge kann es zu diskriminierendem Verwaltungshandeln kommen. Hinzu kommt, dass der gegenwärtige Stand der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland sowie die begrenzte Konnektivität innerhalb der deutschen Registerlandschaft[19] die Schaffung geeigneter Datensätze hemmen. Hierin sehen die befragten Experten eines der größten Hemmnisse für eine flächendeckende Implementierung KI-basierter Lösungen. Darüber hinaus ist der datenschutzkonforme Umgang mit personenbezogenen Daten für KI-Anwendungen ein risikobehaftetes Thema. So hat etwa die Weitergabe sensibler Patientendaten an einen privaten KI-Anbieter in Großbritannien[20] trotz guter Absichten massive öffentliche Debatten ausgelöst. Dies dient als Mahnung, dass die Verwaltung ihre Datenhoheit keinesfalls einbüßen darf.

Risiko 2: Ethische Fragen

Die ethische Diskussion um den Einsatz von KI in der Verwaltung dreht sich vor allem um die möglichen Konsequenzen aus der Nutzung verzerrter Daten. Die Beispiele dafür sind zahlreich. So hat der österreichische Arbeitsmarktservice Medienberichten zufolge in der Vergangenheit aufgrund algorithmenbasierter Entscheidungen etwa systematisch Frauen diskriminiert[21], oder US-amerikanische Krankenhäuser haben schwarze Mitbürger systematisch anders behandelt als weiße.[22] Dabei ist fraglich, ob dieses Risiko vollständig umgangen werden kann, wenn die Entscheidung von einem Verwaltungsmitarbeiter getroffen wird, der seinerseits vorsortierte Informationen zur Entscheidungsunterstützung von einer KI erhält. Die Frage nach einer kompletten Auslagerung von Verwaltungsentscheidungen mit Ermessensspielraum auf künstliche Intelligenz stellt sich in Deutschland derzeit nicht, da sie der Rechtsrahmen nicht zulässt.[23]

Risiko 3: Ängste

Künstliche Intelligenz ist eine disruptive Innovation, die dazu in der Lage ist, bekannte Arbeitsprozesse von Grund auf zu verändern. Dieses Transformationspotenzial birgt das Risiko, Bürger und Verwaltungsmitarbeiter zu verunsichern. Besonders in zentral- und nordeuropäischen Ländern wie Deutschland und Schweden ist die Skepsis der Bürger gegenüber KI in der Verwaltung größer als in vielen anderen Ländern.[24] Hinzu kommt, dass laut Zukunftspanel 2019 die Angst von Behördenmitarbeitern vor dem Verlust des eigenen Arbeitsplatzes eines der wesentlichen Hemmnisse bei KI-Anwendungen ist.

Empfehlungen

Den genannten Risiken muss auf vielfältige Weise begegnet werden. Um den Zugang zu maschinenlesbaren und unverzerrten Daten zu gewährleisten, sollte die Verwaltung die heute vielfach separat gespeicherten und strukturell heterogenen Datenbestände zunächst harmonisieren. Die OECD empfiehlt, integrierte Managementstrategien für den Lebenszyklus von Daten (von der Erhebung über die Speicherung bis zur Nutzung und gegebenenfalls Löschung) zu erarbeiten, die mögliche ethische Risiken in Bezug auf Privatsphäre und Verzerrung mitdenken.[25] Dabei helfen Rahmenbedingungen und Richtlinien für eine transparente, ethische und vertrauensvolle Anwendung. Auf diese Weise wird zudem das Vertrauen der Öffentlichkeit in die neue Technologie gestärkt.

Das Risiko der Diskriminierung bestimmter sozialer Gruppen aufgrund verzerrter Daten lässt sich darüber hinaus verringern, indem die Teams, die an KI-Projekten arbeiten, möglichst divers sind in Bezug auf die Fähigkeiten, das Geschlecht und die ethnische Herkunft der Mitglieder.

Um die Durchführung von KI-Projekten im öffentlichen Sektor zu erleichtern, ist es zudem notwendig, den Verwaltungsmitarbeitern die Angst zu nehmen. Dafür sollte nicht nur klar definiert werden, welche Aufgaben KI künftig übernehmen kann (und welche nicht). Zudem empfiehlt sich grundsätzlich der Aufbau von KI-Kompetenz. Wissenserwerb durch gezielte Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter sowie, abhängig von der konkreten Anwendung, eine frühe Einbindung von Bürgern ist ein geeignetes Mittel, um Vorurteile gegenüber der Technologie abzubauen. Die Fähigkeit, mit KI umzugehen, ist zudem zentral in der technischen Umsetzung von Projekten sowie für die Steuerung externer Partner.

Grundsätzlich ist es empfehlenswert, Verwaltungen den nötigen Freiraum für eigene Experimente in Richtung KI einzuräumen. Die bundes- und landespolitische Ebene kann dies nicht nur durch den dafür notwendigen Rechtsrahmen unterstützen, sondern beispielsweise auch in Form eines strukturierten Wissensaustauschs unter den Verwaltungen.

Fazit

Die aktuell geführten Diskussionen in Wissenschaft und Öffentlichkeit betonen gerade in Deutschland in der Regel stärker die Risiken als die Potenziale. Dies hemmt laut Expertenansicht die Offenheit gegenüber der Technologie. Gefährlich ist das vor allem darum, weil KI – im Gegensatz zur bisherigen Digitalisierung der Verwaltung – ein deutlich höheres Innovationspotenzial birgt, das es auf zentraler, vor allem aber auch kommunaler Ebene zu nutzen gilt. Davon würden am Ende nicht nur zahlreiche Politikbereiche profitieren, auch die Verwaltung selbst könnte sich durch die KI-basierte Automatisierung neue Freiräume schaffen. Aus heutiger Sicht ist der zentrale Erfolgsfaktor für eine rasche Verbreitung künstlicher Intelligenz im öffentlichen Sektor nicht mehr die Technik, sondern die Akzeptanz derer, die sie unterstützen soll.

Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid,
Christian Raffer,
Hertie School, Berlin

19 Nationaler Normenkontrollrat (2019): Monitor Digitale Verwaltung #2. Berlin. Online: https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/digitalisierung (12.11.2019)

20 BBC (2017): Google DeepMind NHS app test broke UK privacy law. Online: https://www.bbc.com/news/technology-40483202 (12.11.2019)

21 Orwat, C. (2019): Diskriminierung durch Verwendung von Algorithmen. Antidiskriminierungsstelle des Bundes

22 Obermeyer, Z.; Powers, B.; Vogeli, C., Mullainathan, S. (2019): Dissecting racial bias in an algorithm used to manage the health of populations. Science, 366(6464), S. 447–453

23 Verwaltungsverfahrensgesetz § 35a

24 Besonders hoch ist das Vertrauen in Indien, China oder Indonesien. Carrasco, M.; Mills, S.; Whybrew, A.; Jura, A. (2019): The Citizen's Perspective on the Use of AI in Government – BCG Digital Government Benchmarking. Online vom 1.3.2019: https://www.bcg.com/

25 Berryhill, J.; Heang, K. K.; Clogher, R.; McBride, K. (2019): Hello, World: Artificial intelligence and its use in the public sector. OECD Working Papers on Public Governance, No. 36, OECD Publishing, Paris

© 2020 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

IM FOKUS

Smart-City-Strategien und Nachhaltigkeit: Klimawandel kaum berücksichtigt

Digitale Technologien wirbeln gegenwärtig sämtliche gesellschaftliche Bereiche auf: Einerseits eröffnen sie bisher ungeahnte Potenziale für eine effizientere und bedarfsgerechtere Arbeitsweise von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Andererseits erfordern neue Technologien umfangreiche Umstrukturierungen etablierter Arbeitsweisen. Inzwischen haben deutschlandweit Städte erkannt, dass sie mit dem technologischen Fortschritt mithalten müssen, um digitale Technologien für die Stadtentwicklung einsetzen zu können.

Doch wie viele Städte haben auch Strategien verabschiedet, um ihren Umgang mit digitalen Technologien in der Stadtentwicklung zu systematisieren? Vor dem Hintergrund einer zweckgebundenen Digitalisierung, deren Ziel eine umfangreiche Gestaltungsaufgabe sein muss und eben kein Selbstzweck sein darf, stellt sich die Frage, inwieweit der Aspekt einer nachhaltigen Entwicklung in den Strategien berücksichtigt ist. Wie tragfähig sind die Smart-City-Strategien in Anbetracht der konsensualen Einigung, dass Stadtentwicklung heutzutage dem Nachhaltigkeitsleitbild folgen sollte?[1]

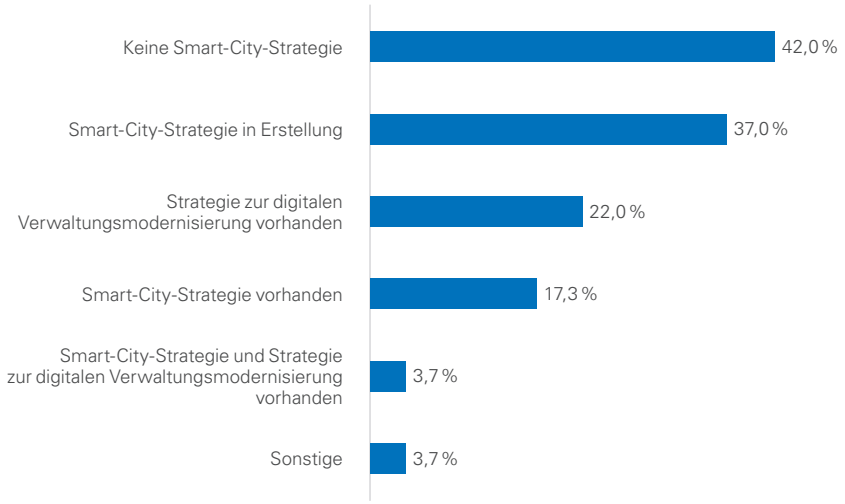
Stand kommunaler Digitalisierungsstrategien

Im Rahmen eines Studienprojekts für die Technische Universität Dortmund in Zusammenarbeit mit dem Institut für den öffentlichen Sektor wurde der Erarbeitungsstand deutscher Smart-City-Strategien analysiert und die Inhalte der ermittelten Smart-City-Strategien wurden hinsichtlich des Leitbilds der städtischen Nachhaltigkeit bewertet. Dieser Artikel beruht auf Ergebnissen der Studie (siehe auch Textkasten zur Studienmethodik, Seite 19). Eine Smart-City-Strategie ist ein Strategiepapier, in dem eine Kommune die von ihr beabsichtigte Anwendung digitaler Technologien für alle relevanten Handlungsfelder der Stadtentwicklung wie Mobilität, Umweltschutz, Wirtschaft etc. strategisch konkretisiert. Gemäß der Studie gibt es bei der Verabschiedung von Smart-City-Strategien noch großen Nachholbedarf, denn lediglich 17 Prozent aller 81 deutschen Großstädte verfügen überhaupt über eine derartige Strategie (vergleiche Abbildung 1). Weitere 37 Prozent der großstädtischen Kommunalverwaltungen befinden sich derzeit im Erstellungsprozess.

Demgegenüber haben mindestens 22 Prozent der Großstädte Strategien zur digitalen Verwaltungsmodernisierung verabschiedet, die ihren Fokus gänzlich auf die Modernisierung der Kommunalverwaltung legen (siehe Abbildung 1). In der Gesamtschau verfügen nur 3,7 Prozent der Großstädte sowohl über eine Smart-City-Strategie als auch über eine Strategie zur digitalen Verwaltungsmodernisierung (vergleiche Abbildung 1).

Abbildung 1: Kommunale Digitalisierungsstrategien – Stand deutscher Großstädte

N = 81



Prozentuale Angaben ergeben mehr als 100 Prozent, da einige Großstädte sowohl eine Smart-City-Strategie als auch eine Strategie zur digitalen Verwaltungsmodernisierung aufweisen.

Quelle: eigene Darstellung, Dimitri Ravin, 2020

1 Engels, J. I.; Janich, N., Monstadt, J.; Schott, D. (2017): Städte auf dem Weg zur nachhaltigen Entwicklung. In: Nachhaltige Stadtentwicklung: Infrastrukturen, Akteure, Diskurse, S. 7–24

© 2020 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Studie: Smart-City-Strategien deutscher Großstädte (2020)

Die Grundlage für diesen Artikel bildet eine Bachelorarbeit, die sich mit den Smart-City-Strategien deutscher Großstädte im Kontext integrierter und nachhaltiger Stadtentwicklung befasst und am Fachgebiet Stadtentwicklung an der Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund betreut wurde. Die Untersuchung wurde in Zusammenarbeit mit dem Institut für den öffentlichen Sektor im Zeitraum von November 2019 bis März 2020 durchgeführt.

Mittels elektronischer Befragung und Desktop-Recherche wurde der Erarbeitungsstand aller 81 deutschen Großstädte hinsichtlich ihrer Smart-City-Strategien erfasst. Die Antworten offenbarten zudem den Erarbeitungsstand von Strategien zur digitalen Modernisierung der Kommunalverwaltungen.

Nachhaltigkeitsbetrachtung

Die zum Stichtag 1.1.2020 verabschiedeten Smart-City-Strategien wurden anhand der Forderungen der Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt bewertet. Unter Anwendung der qualitativen Inhaltsanalyse wurden im Untersuchungsmaterial 1.149 Textbestandteile (Nennungen) markiert, die den Forderungen der Leipzig-Charta hinsichtlich der nachhaltigen Stadt entsprechen. Aus der Leipzig-Charta abgeleitet ergaben sich somit acht Themenbereiche, denen die untersuchten Textbestandteile zugeordnet wurden – unter anderem integrierte Stadtentwicklung, Infrastrukturnetze und Energieeffizienz sowie Innovations-, Bildungs- und Kulturpolitik (vergleiche Abbildung 2 auf Seite 20). Aufbauend auf den Erkenntnissen wurden mit einzelnen Autoren der Strategien zur Vertiefung schriftliche Interviews geführt.

Weitere Informationen zur Studie und zu deren Methodik sind unter www.urban-digital.de/smart-city-strategien zu finden.

Heterogenität der Smart-City-Strategien

Die Analyse zeigt, dass sich die Smart-City-Strategien in ihrer inhaltlichen Tiefe und damit in ihrem Umfang jeweils stark voneinander unterscheiden. So schwanken beispielsweise die Seitenzahlen zwischen 8 Seiten und 146 Seiten.[2] Diese Heterogenität kommt durch die voneinander unabhängigen und individuellen Autorenschaften zustande, da für die Erstellung von Smart-City-Strategien keine verbindlichen Richtlinien gelten.

Während strategische Leitlinien fester Bestandteil aller Smart-City-Strategien sind, gibt es große Unterschiede, inwieweit die Strategien auf detaillierte Beschreibungen von beabsichtigten Einzelprojekten, Zwischenergebnisse des Beteiligungsprozesses oder organisatorische sowie technologische Feinheiten der Umsetzung eingehen.

Fokus auf die Stadtverwaltung

Alle Smart-City-Strategien verfolgen mit ihren strategischen Leitlinien einen ganzheitlichen Ansatz. Sie erwähnen etwa die Modernisierung städtischer Ver- und Entsorgungssysteme mittels smarter Sensorik ebenso wie die digitale Bildung der Stadtgesellschaft und die Optimierung des Stadtverkehrs durch intelligent vernetztes Verkehrsmanagement.

Trotz ihres ganzheitlichen Ansatzes, der geradezu im Gegensatz zu den Strategien der digitalen Verwaltungsmodernisierung steht, setzen die Smart-City-Strategien ihr thematisches Hauptaugenmerk mit insgesamt 35,1 Prozent aller Nennungen auf die verwaltungsinterne Modernisierung (siehe Abbildung 2 auf Seite 20). Davon entfallen 21 Prozent der Nennungen auf die Verbesserung der Dienstleistungsfähigkeit gegenüber Bürgern und Unternehmen sowie 14,1 Prozent auf die Steigerung der Leistungsfähigkeit der eigenen Stadtverwaltung.

Die Beweggründe für diese Akzentsetzung sind vielfältig. Zum einen kommen die Stadtverwaltungen damit den Ergebnissen von eigens durchgeführten Bürgerbefragungen nach. Digitale Verwaltungsdienstleistungen stellen demnach die dringlichsten Wünsche der Bürger dar.

Zum anderen bewegen sich die Umsetzungsmöglichkeiten der beschlossenen Smart-City-Strategien stets innerhalb der kommunalen Gestaltungsspielräume. Der Umsetzungserfolg ergibt sich dabei aus einem Zusammenwirken der eigenen

Definition: Kommunale Digitalisierungsstrategien

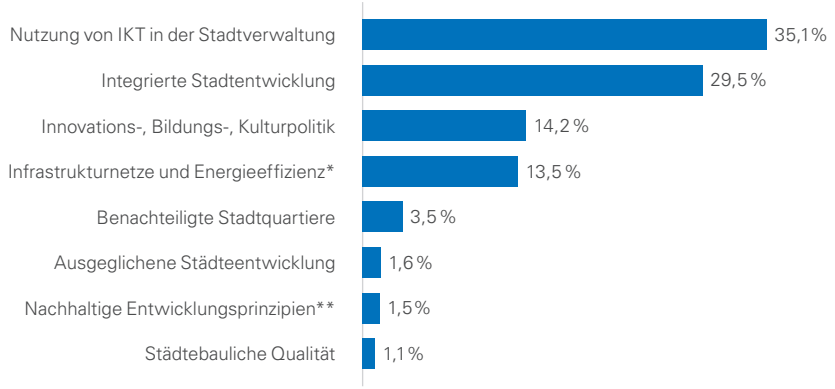
Im Rahmen des Studienprojekts wurden bei den untersuchten Kommunen zwei Arten von Digitalisierungsstrategien ermittelt. Beide Strategiearten verfolgen einen Digitalisierungsanspruch und werden in erster Linie von den Kommunalorganen erarbeitet und umgesetzt.

	Smart-City-Strategien	Strategien zur digitalen Verwaltungsmodernisierung
Ausrichtung der Strategie	Ganzheitlicher Entwicklungsanspruch: gewissermaßen ein integriertes Stadtentwicklungskonzept für das digitale Zeitalter	Einsatz digitaler Technologien für eine leistungsfähigere Kommunalverwaltung
Beteiligte neben der Stadtverwaltung	Beteiligung der Stadtgesellschaft: Wissenschaft, Wirtschaft, Zivilgesellschaft	Beteiligung der verwaltungsinternen Fachressorts
Festgelegte Maßnahmen	Verschiedene Handlungsfelder: smarte Abfallcontainer für routenoptimierte Abfallbeseitigung, Ausbau digitaler Infrastruktur, Echtzeitmessung von Luftschadstoffen etc.	Ausbau der verwaltungsinternen IT-Infrastruktur, IT-Weiterbildung der Belegschaft, Einführung der elektronischen Akte, Digitalisierung von Bürgerdienstleistungen etc.

2 Landeshauptstadt Kiel (2019): Digitale Strategie der Landeshauptstadt Kiel; Nürnberg (2019): Digitales Nürnberg – Digitale Dachstrategie / Integriertes Stadtentwicklungskonzept (INSEK), zweiteilig: Strategische Leitlinien (69 Seiten) und Roadmap (77 Seiten)

© 2020 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Abbildung 2: In den Smart-City-Strategien berücksichtigte thematische Bereiche (basierend auf der Anzahl der Nennungen in den Strategiepapieren)



* Ein Teilbereich der Kategorie „Infrastrukturnetze und Energieeffizienz" sind Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels, hierauf entfallen 4 Prozent aller untersuchten Textbestandteile.
** Dieser thematische Bereich bezieht sich auf die gleichgewichtige Nennung und Berücksichtigung aller drei Dimensionen von Nachhaltigkeit, nicht auf ihre einzelnen Ausprägungen.

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Ravin, D (2020): Digitalisierungsstrategien deutscher Großstädte (Bachelorarbeit, Technische Universität Dortmund)

Kommunalverwaltung sowie der städtischen Tochterunternehmen.

Für erste Fortschritte bei der Smart-City-Entwicklung sind daher keine umfangreichen Abstimmungen mit Akteuren außerhalb der kommunalen öffentlichen Hand wie etwa privaten Unternehmen, Vereinen oder NGOs notwendig. In der Einstiegsphase ist diese geringe Notwendigkeit der Abstimmung zwar zunächst praktisch, mittelfristig sollte allerdings eine thematische Öffnung zu allen Akteuren der Stadtgesellschaft forciert werden. Organisatorische Bemühungen zeichnen sich für diesen Schritt jedenfalls ab, denn 29,5 Prozent aller Nennungen beziehen sich auf die integrierte Berücksichtigung aller Anliegen von Akteuren sowie den Ausbau von Governance-Strukturen (siehe Abbildung 2).

Umgang mit dem Klimawandel unterrepräsentiert

Obgleich die Kommunen in den Einleitungen der meisten Smart-City-Strategien erwähnen, dass sie sich zur dreidimensionalen Nachhaltigkeit bekennen und sich damit auch der ökologischen Dimension verschreiben, sind laut Studie die Maßnahmen zum Klimawandel unterrepräsentiert und einseitig. Lediglich 4 Prozent aller untersuchten Textbestandteile beziehen sich explizit auf den Klimawandel (vergleiche auch Abbildung 2). Diese beschränken sich größtenteils auf personenorientierte Mobilitätsthemen wie beispielsweise gezielte Maßnahmen zur Stauvermeidung auf Basis einer Echtzeiterfassung des Verkehrsflusses oder ein intelligentes Verkehrsmanagement, bei dem Nutzer über eine Smartphone-App die optimale Kombination an Verkehrsmitteln für gewünschte Verkehrswege erhalten.

Dabei ist gerade bei den hochaktuellen Themenfeldern der Klimawandelvorbeugung und -anpassung das Potenzial digitaler Technologien für eine bedarfsgerechtere Vermittlung von Ressourcen jeglicher Art und Schaffung von Datengrundlagen für klimafreundliche Entscheidungen nicht zu unterschätzen. Die Stadt Mannheim sieht in ihrer Strategie zum Beispiel die Einrichtung eines Klimadateninformationssystems vor, mit dessen Hilfe eine stadtweite und kontinuierliche Erfassung von Umweltdaten etabliert werden soll. Dies kann die Klimafolgenabschätzung von sämtlichen Projekten der Stadtentwicklung auf ein höheres Niveau heben und evidenzbasierte Datengrundlagen für städtische Entscheidungsprozesse bieten.[3]

Fazit

Als Reaktion auf die gesamtgesellschaftliche Digitalisierung haben die deutschen Großstädte in den vergangenen drei Jahren damit begonnen, Smart-City-Strategien zu verabschieden. Betrachtet man die veröffentlichten Strategien, zeigen sich starke Unterschiede in Bezug auf ihre Detaillierungsgrade und Zeithorizonte. Allerdings ähneln sie sich inhaltlich insofern, als dass die Verbesserung der Leistungsfähigkeit und Dienstleistungsfähigkeit der Stadtverwaltung im Vordergrund stehen. Für den Beginn der Entwicklung von Smart Cities bietet sich dieser Fokus auf die eigene Stadtverwaltung angesichts schnell umsetzbarer Erfolge durchaus an. In der anschließenden Phase sollten jedoch die Prioritäten einer Smart-City-Strategie deutlich stärker auf weitere Themenfelder der Stadtentwicklung gesetzt werden, damit die Stadtverwaltungen auf ihrem Weg zur Digitalisierung der Stadtentwicklung nicht bei sich selbst stehen bleiben.

Positiv zu bewerten sind sicherlich die Bestrebungen, eine deutliche Veränderung der eigenen Arbeitsweise in organisatorischer und technologischer Hinsicht zu vollziehen. Die in den Strategien formulierten zahlreichen Maßnahmen zur Einbeziehung aller Akteure der Stadtgesellschaft zeigen, dass den Städten bewusst ist, wie relevant die integrative Sichtweise ist. Die Maßnahmen bedürfen nun einer konsequenten Umsetzung.

Verbesserungswürdig ist hingegen der Stellenwert des Klimawandels in den Smart-City-Strategien. Schließlich spielt der Klimawandel auch in der Smart City Charta des Bundes, einer normativen Leitlinie für eine nachhaltige digitale Transformation von Kommunen, eine wesentliche Rolle.[4] Die in diesem Sinne erwähnten Bestrebungen sind gering in ihrer Anzahl und thematisch beschränkt auf das Handlungsfeld städtischer Mobilität. Weitere Impulse für eine klimafreundliche Smart City könnten die Beschaffung nachhaltiger IT-Ausrüstung und ihr Betrieb aus regenerativen Energiequellen, ein geringeres Reiseaufkommen durch vermehrte Online-Meetings sowie das papierlose Büro darstellen. Ebenso kann beispielsweise ein smartes Abfallmanagement ein Beitrag zu weniger Emissionen sein, etwa indem Fahrzeuge der städtischen Abfallwirtschaft ihre Routen optimieren, um ausschließlich gefüllte Abfallcontainer anzufahren.

Dimitri Ravin

3 Stadt Mannheim (2019): Digitalisierungsstrategie, Anlage 2 (Maßnahmenkatalog), S. 5

4 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2017): Smart City Charta – Digitale Transformation in den Kommunen nachhaltig gestalten, S. 9

© 2020 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

STANDPUNKT

Rücknahme der Vorlage zum EuGH: Steuerlicher Querverbund nun gesichert?

Der Bundesfinanzhof (BFH) hatte dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) Ende 2019 die Frage der Vereinbarkeit des steuerlichen Querverbunds mit europäischem Beihilferecht vorgelegt.[1] Dabei äußerte der BFH sehr deutlich, dass die Regelung wohl gegen Art. 107 Abs. 1 AEUV verstoße.[2]

Dr. Thorsten Helm
Partner, Tax,
KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Christian Bischoff
Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Tax,
KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Nach Rücknahme der Revision wurde das Verfahren nunmehr eingestellt.[3] Die zugrunde liegende Frage des Beihilfeverstoßes besteht jedoch unverändert fort – Geschäftsleitungen und Aufsichtsräte kommunaler Unternehmen sollten den hiermit verbundenen Risiken weiterhin Aufmerksamkeit schenken.

Hintergrund

Der im Körperschaftsteuergesetz verankerte „steuerliche Querverbund"[4] ist von wesentlicher Bedeutung für die Finanzierung kommunaler Leistungen der Daseinsvorsorge. Laut einer Schätzung des Deutschen Städte- und Gemeindebunds beträgt das jährliche Finanzierungsvolumen des steuerlichen Querverbunds mehrere Milliarden Euro.[5] Die Regelung ermöglicht kommunalen Unternehmen, Verluste dauerdefizitärer Tätigkeiten kommunaler Gesellschaften, oftmals zum Beispiel Schwimmbäder und ÖPNV, steuerwirksam mit Gewinnen anderer Eigengesellschaften oder Betrieben gewerblicher Art zu verrechnen, und bedingt so eine Senkung der Gesamtsteuerlast bei den Ertragssteuern (Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer).

Im Ausgangsfall betrieb die Klägerin als städtische Eigengesellschaft eine Schwimmhalle. Der Betrieb derselben war defizitär. Die Eigengesellschaft hatte nach erfolglosem Einspruch gegen die Feststellungen des örtlichen Finanzamts geklagt, die Verluste nicht steuermindernd anzuerkennen.[6] In Übereinstimmung mit der ständigen Rechtsprechung sowie der Vorinstanz schätzte der BFH eine Verrechnung infolge eines steuerlichen Querverbunds (zunächst) als verdeckte Gewinnausschüttung (vGA, § 8 Abs. 3 S. 2 KStG) ein. Rechtsfolge dessen ist grundsätzlich die Nichtminderung der steuerlichen Bemessungsgrundlage. Gleichwohl seien die Voraussetzungen der Ausnahmevorschrift § 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 2 KStG[7] erfüllt – die steuermindernde Verrechnung mithin zulässig. Diese Regelung könnte jedoch eine unzulässige staatliche Beihilfe gemäß Art. 107 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 108 Abs. 3 AEUV darstellen.[8] Kraft Anwendungsvorrang des Unionsrechts wäre die nationale Steuerbegünstigung dann nicht anzuwenden. Die Problematik besteht für Betriebe gewerblicher Art[9] gemäß § 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 KStG entsprechend.

§ 8 Abs. 7 KStG wird in der Literatur regelmäßig als allenfalls „systemwidrig, rechtspolitisch fragwürdig und gleichheitsrechtlich bedenklich", nicht jedoch „EU-rechtswidrig"[10] eingestuft. Nichtsdestotrotz ist eine Beihilferechtswidrigkeit sowohl auf Tatbestandsebene (Art. 107 Abs. 1 AEUV) eine mögliche Rechtfertigung als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse als auch die Einstufung als Altbeihilfe und somit die formelle Rechtmäßigkeit[11] mangels Notifizierungspflicht umstritten.[12]

Mögliche Beihilferechtsverstöße und Rechtsfolgen

Die Zweifel der Vereinbarkeit der Regelung mit EU-Beihilferecht konnten bisher nicht final geklärt werden. Der BFH scheint jedoch von einer bestehenden Rechtswidrigkeit überzeugt.[13]

Die Norm könnte formell und materiell rechtmäßig, nur formell bzw. nur materiell rechtmäßig oder sogar formell und

1 EuGH vom 24.10.2019 – C-797/19, BeckEuRS 2019, 621850

2 BFH-Beschluss vom 13.3.2019, Az. I R 18/19, ECLI:DE:BFH:2019:VE.130319.IR18.19.0

3 Vergleiche PM Nr. 69/19 vom 24.10.2019, Beschluss (EuGH-Vorlage) des I. Senats vom 13.3.2019 – I R 18/19

4 Vergleiche § 8 Abs. 7 KStG

5 DStGB-Positionspapier vom 26.11.2019 – Statement zum steuerlichen Querverbund, abrufbar unter: https://www.dstgb. de/dstgb/Homepage/Publikationen/Positionspapiere

6 FG Mecklenburg-Vorpommern, 22.8.2016 – 3 K 199/13; BeckRS 2016, 95435

7 Die Ausnahmevorschrift regelt die Nichtziehung der Rechtsfolgen einer vGA für Dauerverlustgeschäft betreibende Kapitalgesellschaften, bei denen die Mehrheit der Stimmrechte unmittelbar oder mittelbar auf juristische Personen des öffentlichen Rechts entfällt und nachweislich ausschließlich diese Gesellschafter die Verluste aus Dauerverlustgeschäften tragen.

8 Grundsätzlich zur Anwendbarkeit des Beihilferechts auf Steuernormen: MüKoEuWettbR/Arhold, 2. Aufl. 2018, AEUV Art. 107 Rn. 135

9 Betriebe gewerblicher Art (BgA) sind in § 4 Abs. 1 KStG als Einrichtungen, die einer nachhaltigen wirtschaftlichen Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen dienen und sich innerhalb der Gesamtbetätigung der juristischen Person wirtschaftlich herausheben, legaldefiniert.

10 Statt vieler: Gosch KStG/Gosch, 3. Aufl. 2015, KStG § 8 Rn. 1043a mwN

11 Ibid. Fn. 20, vergleiche BFH-Beschluss (Fn. 3 Rn. 46 ff.) mwN

12 Beachte: In Querverbünden mit Verkehrsunternehmen sind mit Art. 93 AEUV in Verbindung mit der EU-VO 1370/2007 zudem weitere Sonderregelungen anwendbar, die eine Beihilferechtswidrigkeit entfallen lassen könnten. Vergleiche zum Beispiel Hölzer – Kommunaler Querverbund: § 8 Abs. 7 KStG ist mit dem Beihilferecht vereinbar, FR 2019, 749 – 759

13 Vergleiche Fn. 3 Rn. 46 ff.

© 2020 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

materiell rechtswidrig sein. *Formell rechtswidrig* sind Maßnahmen, die als Beihilfen im Sinne des Art. 108 Abs. 3 AEUV notifizierungspflichtig (Anzeigepflicht gegenüber der EU-Kommission) sind, aber nicht notifiziert wurden. *Materielle Rechtswidrigkeit* in diesem Sinne liegt bei einem Verstoß gegen das Beihilfeverbot des Art. 107 Abs. 1 AEUV bzw. fehlender Rechtfertigung vor. Im Fall der ausschließlich materiellen Rechtswidrigkeit wäre die Regelung mit Wirkung für die Zukunft anzupassen.[14] Bei lediglich formeller Rechtswidrigkeit – also dem erstgenannten Fall – wäre der Zinsvorteil aus der verfrühten Gewährung zurückzufordern.[15]

Lediglich für den letzten Fall – das heißt sowohl materieller als auch formeller Rechtswidrigkeit, und damit einem sogenannten Negativbeschluss der Kommission – wären gewährte Beihilfen der letzten zehn Jahre zurückzufordern.[16] Unternehmen können sich in derartigen Fällen auch nicht auf Vertrauensschutz oder zuvor erteilte verbindliche Auskünfte (§ 89 AO) berufen. Diese stünden etwaigen Rückforderungen in Fällen, bei denen es um Rechtswidrigkeit in Verbindung mit dem EU-Recht geht, in der Regel nicht entgegen.[17]

Erneutes Aufkommen der Problematik auf Unionsebene? Mögliche Szenarien

Zum jetzigen Zeitpunkt besteht weitgehende Ungewissheit. Aufgrund der Feststellungen des BFH im Revisionsverfahren[18] erstreckt sich diese Ungewissheit insbesondere auf die Frage der künftigen Anerkennung des steuerlichen Querverbunds durch die Finanzverwaltungen. Entsprechend können neue Gerichtsverfahren durchaus wahrscheinlich sein. Im Zuge dieser müsste der BFH die Frage der Vereinbarkeit des § 8 Abs. 7 AEUV erneut dem EuGH vorlegen – dessen Entscheidung könnte mithin lediglich aufgeschoben sein.

Darüber hinaus sind weitere Szenarien vorstellbar, die zu einer erneuten Prüfung des steuerlichen Querverbunds im Hinblick auf eine mögliche rechtswidrige Beihilfe führen würden:

Vorläufige Prüfung

Art. 12 VVO[19] sieht nicht nur die Möglichkeit, sondern sogar eine Prüfungspflicht der EU-Kommission vor, sofern dieser Informationen über die Gewährung von rechtswidrigen Beihilfen[20] vorliegen. Insofern steht ihr kein Ermessen, etwa aufgrund vorgeblich mangelnden Allgemeininteresses, zu.[21] Nur sofern offenkundig keine notifizierungspflichtige Beihilfe vorliegt, muss die Kommission diese nicht von Amts wegen prüfen. Hieran kann sich ein Nicht-Beihilfe-Beschluss oder ein Beschluss, keine Einwände zu erheben, sowie ein Beschluss über die Eröffnung eines förmlichen Prüfverfahrens anschließen.[22]

Förmliches Prüfverfahren

Bestehen „Bedenken" hinsichtlich der Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Beihilferegime, so „beschließt" die EU-Kommission gemäß Art. 4 Abs. 4 VVO, das förmliche Prüfverfahren nach Art. 108 Abs. 2 AEUV zu eröffnen. Dieser Beschluss enthält sowohl die wesentlichen Sach- und Rechtsfragen als auch eine vorläufige Würdigung des Beihilfecharakters. Er richtet sich an den jeweiligen Mitgliedstaat und nicht an regionale Gebietskörperschaften, vorliegend also Deutschland.[23] Der Mitgliedstaat hat dann in der Regel eine einmonatige Frist zur Stellungnahme. Glaubt die Kommission, alle notwendigen Informationen vorliegen zu haben, fasst sie einen abschließenden Beschluss über die Vereinbarkeit der Maßnahme.

Vorläufige und förmliche Prüfung sind bislang nicht erfolgt.

Einleitung durch Beschwerde

Weiteren Beteiligten, also insbesondere Beihilfeempfängern oder Wettbewerbern des Beihilfeempfängers, steht darüber hinaus ein Beschwerderecht gemäß Art. 24 Abs. 2 VVO zu. Dieses leitet ebenfalls das vorstehend beschriebene Verfahren ein.

Vertragsverletzungsverfahren

Kommt ein Mitgliedstaat einem sich hieran gegebenenfalls anschließenden Anpassungs- oder Rückforderungsbeschluss[24] nicht nach, besteht gemäß Art. 108 Abs. 2 UA. 2 AEUV die Möglichkeit eines abgekürzten Vertragsverletzungsverfahrens.[25] Dieses erfordert im Gegensatz zum allgemeinen Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 258 Abs. 2 AEUV kein Vorverfahren. Das allgemeine Vertragsverletzungsverfahren könnte hingegen nach der Regelungssystematik nicht vor Ablauf des förmlichen Prüfverfahrens erhoben werden – es kommt vorliegend also nicht infrage.

Notifizierung

Eine Nachholung der Notifizierung würde ebenfalls in das förmliche Prüfverfahren überleiten und erscheint eher unwahrscheinlich. Es kann durch die Kommunen auch nicht erzwungen werden.

Handlungsempfehlung

Die Regelungen zu den begünstigten Dauerverlustgeschäften der öffentlichen Hand nach § 8 Abs. 7 KStG sind derzeit geltendes Recht und weiterhin zu berücksichtigen sowie zu deklarieren. Nichtsdestotrotz sollte die Implementierung neuer Querverbundstrukturen genau geprüft und gegebenenfalls mit Zurückhaltung durchgeführt werden. Auch weitere Entwicklungen sollten genau verfolgt werden. Darüber hinaus könnten Alternativen der Kostenallokation in die Gewinngesellschaft bereits jetzt geprüft werden. Eine endgültige Klärung bleibt allerdings abzuwarten. Vorher kann der steuerliche Querverbund nicht als gesichert gelten.

14 Grabitz/Hilf/Nettesheim/von Wallenberg/Schütte, 68. EL Oktober 2019, AEUV, Art. 108 Rn. 130

15 Reich, HFSt 8 (2018), 219 ff.

16 Verjährungsfrist gemäß Art. 17 Abs. 1 VVO

17 Bekanntmachung der Kommission über die Rückforderung rechtswidriger und mit dem Binnenmarkt unvereinbarer staatlicher Beihilfen (2019/C 247/01) vom 23.7.2019

18 Vergleiche Fn. 3 Rn. 46 ff.

19 VVO = Beihilfeverfahrensverordnung: VO 2015/1589, ABl. 2015 L 248, 9

20 Art. 1 lit. f Beihilfenverfahrens-VO, das heißt bei Verstoß gegen Art. 108 Abs. 3 AEUV

21 Vergleiche EuG-Urteil vom 15.9.1998 – T-95/96, Slg. 1998, II-3407, Rn. 72 – Gestevisión Telecino/Kom

22 Vergleiche Bartosch/Bartosch, 2. Aufl. 2016, VO 2015/1589 Art. 15 Rn. 1 ff.

23 MüKoBeihilfenR/Werner, 2. Aufl. 2018, AEUV Art. 108 Rn. 87 ff.

24 Art. 108 Abs. 3 AEUV in Verbindung mit Art. 16 VVO

25 MüKoBeihilfenR/Baudenbacher/Am Ende/Haas, 2. Aufl. 2018, AEUV Art. 108 Rn. 632

© 2020 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Corona-Krise

Gesundheitsämter unterschiedlich gut aufgestellt

Eine Umfrage des Science Media Center Germany (SMC) unter Gesundheitsämtern aller Bundesländer hat ergeben, dass die Ämter für die Nachverfolgung von SARS-CoV-2-Infizierten unterschiedlich gut aufgestellt sind. Allerdings gebe es aufgrund weitreichender Entscheidungsfreiheit der Kommunen kein einheitliches Vorgehen der Ämter. Von deutschlandweit insgesamt 375 Gesundheitsämtern wurden 109 Ämter angeschrieben. Knapp 45 Prozent (49 Ämter) nahmen an der Umfrage teil, die übrigen Ämter hatten mit Verweis auf Überlastung abgesagt.

Die Umfrageergebnisse legen offen, dass sich etwa die Hälfte der Ämter personell gut aufgestellt sieht. Einerseits läge das an der massiven Personalaufstockung, etwa aus anderen Ämtern oder der Bundeswehr, andererseits wohl aber auch an einer zum Befragungszeitpunkt zwischen dem 17.4. und 3.5. bereits geringen Anzahl an zu ermittelnden Kontaktpersonen – also an einem gesunkenen Arbeitsaufwand insgesamt. Dagegen seien 37 Prozent der Ämter personell nicht gut ausgestattet und arbeiteten an der Belastungsgrenze, wenngleich die Empfehlungen des Robert Koch-Instituts (RKI) jedoch meistens umgesetzt und in einigen Fällen sogar übererfüllt würden.

Alle Ämter führten systematisch und kontinuierlich eine Ermittlung der Kontaktpersonen durch, teilweise sechs bis sieben Tage die Woche und im Schichtbetrieb.

Bei der Überwachung hingegen erfüllte rund ein Viertel der Ämter (26 Prozent) die Empfehlungen des RKI, alle engen Kontaktpersonen der sogenannten Kategorie I engmaschig zu überwachen, nicht. So überwachten sogar 4 Prozent Kontaktpersonen gar nicht und 22 Prozent überwachten nur Personen, die Krankheitssymptome zeigten.

Die Umfrage „Wie arbeiten die Gesundheitsämter, um SARS-CoV-2 zu kontrollieren?“ ist auf der Website www.sciencemediacenter.de verfügbar.

Corona-Pandemie datenschutzkonform bekämpfen

Der Schutz personenbezogener Daten und Maßnahmen zur Bekämpfung einer Covid-19-Infektion stehen sich laut Einschätzung der obersten Datenschützer in Deutschland nicht entgegen. Im März 2020 hatte die Datenschutzkonferenz (DSK), das Gremium der deutschen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder, eine gemeinsame Empfehlung für Arbeitgeber und Dienstherren zum Umgang mit dem Datenschutz im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie veröffentlicht.

Im Vorfeld der Veröffentlichung stand laut dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) für viele die Frage im Raum, wie der Datenschutz in dieser besonderen Situation umgesetzt werden könne, da Informationen zur Gesundheit sehr sensible Daten seien. Wer derartige Daten erhebt und verarbeitet, müsse sich der besonderen Verantwortung bewusst sein.

Laut der Empfehlung stehe der Datenschutz der Infektionsbekämpfung nicht im Weg, solange die Maßnahmen der Arbeitgeber und Dienstherren verhältnismäßig seien: Zur Eindämmung der Corona-Pandemie oder zum Mitarbeiterschutz könnten somit datenschutzkonform Daten erhoben und verwendet werden. Beispielsweise könnten personenbezogene Daten erhoben werden, um zu verhindern, dass sich das Virus in der Mitarbeiterschaft ausbreitet. Ebenso sei es möglich, personenbezogene Daten von Gästen und Besuchern zu erheben. Dieses Vorgehen ist dann zulässig, wenn eine Infektion festgestellt wurde oder Kontakt mit einer nachweislich infizierten Person bestand oder sich die Person im relevanten Zeitraum an einem als Risikogebiet eingestuften Ort befunden hat.

Ausführliche Hinweise zum datenschutzkonformen Umgang während der Corona-Pandemie sind auf der Website des BfDI www.bfdi.de zu finden.

© 2020 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Corporate Governance

Neufassung des Deutschen Corporate Governance Kodex in Kraft getreten

Die Neufassung des für börsennotierte Unternehmen geltenden Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK) ist seit dem 20.3.2020 in Kraft. Die bereits im Mai 2019 inhaltlich beschlossene Kodexreform konnte somit auch die zu Jahresbeginn erfolgten Änderungen im Aktiengesetz (ARUG II) redaktionell berücksichtigen.

Als eine wesentliche Änderung gegenüber der alten Fassung vom Februar 2017 enthält der DCGK neben Empfehlungen und Anregungen nun auch sogenannte Grundsätze zur Information über die wichtigsten rechtlichen Vorgaben für eine verantwortungsvolle Unternehmensführung. Dies soll zu einer größeren Nachvollziehbarkeit des Kodex beitragen, da somit auf die bisherige wörtliche Wiedergabe teils langatmiger Gesetzestexte verzichtet wird.

Einen weiteren Schwerpunkt setzt die Kodexnovelle in der Konkretisierung der Anforderungen an die Unabhängigkeit von Aufsichtsratsmitgliedern, die durch die Anteilseigner berufen werden. Mit einem Kriterienkatalog gibt die Kommission eine Hilfestellung für die Beantwortung der Frage, wann ein Anteilseignervertreter im Aufsichtsrat als nicht mehr unabhängig angesehen werden kann. Zudem wurden die Empfehlungen zur Vorstandsvergütung überarbeitet – unter anderem ist nun die Festlegung einer jährlichen Maximalvergütung (Cap) für den Vorstand vorgesehen, die bei einer Übererfüllung der Zielvorgaben greift.

Die Berichterstattung der Unternehmen über ihre Corporate Governance wird durch die Kodexnovelle vereinfacht. Das laut Kodexkommission überkommene Nebeneinander des Corporate-Governance-Berichts gemäß alter DCGK-Fassung und der Erklärung zur Unternehmensführung im Lagebericht nach § 289f HGB wird aufgelöst. Zukünftig sollen Vorstand und Aufsichtsrat gemeinsam im Rahmen der jährlichen Erklärung im Lagebericht über die Corporate Governance der Gesellschaft berichten.

Der DCGK stellt wesentliche gesetzliche Vorschriften zur Leitung und Überwachung deutscher börsennotierter Gesellschaften dar und enthält in Form von Empfehlungen und Anregungen international und national anerkannte Standards guter und verantwortungsvoller Unternehmensführung. Die dem Kodex unterliegenden Unternehmen müssen im Rahmen einer jährlichen Entsprechenserklärung angeben, inwiefern den DCGK-Empfehlungen entsprochen wurde.

Die Neufassung des DCGK kann unter www.dcgk.de eingesehen werden.

Steigender Frauenanteil in Aufsichtsräten des Bundes; Nachhaltigkeitskodex noch zu wenig beachtet

Laut dem am 14.5.2020 vom Bundesfinanzministerium (BMF) veröffentlichten Beteiligungsbericht des Bundes 2019 hat sich der Anteil von Frauen in Überwachungsgremien der 104 unmittelbaren Bundesbeteiligungen auf 35,3 Prozent erhöht. Gegenüber dem Vorjahr ist dies eine Steigerung von 3 Prozent, im Jahr 2011 betrug der Anteil noch 19,1 Prozent. Erstmalig wurde zudem der Anteil der Arbeitnehmervertreterinnen in diesen Überwachungsgremien ermittelt. Er liegt mit durchschnittlich 31 Prozent unter dem Anteil der Bundesvertreterinnen.

Das Bundesgremienbesetzungsgesetz sieht seit 2018 für diejenigen Aufsichtsgremien, in denen dem Bund mindestens drei Gremiensitze zustehen, die Zielgröße einer paritätischen Besetzung vor. Mit Stand August 2019 wurde diese Zielmarke noch leicht verfehlt: Der Anteil von Frauen bei den vom Bund zu bestimmenden Sitzen beträgt demnach 46,4 Prozent (Vorjahr: 41,8 Prozent). Zudem sank der Anteil an Frauen in Geschäftsführungspositionen der unmittelbaren Beteiligungen des Bundes nach Steigerungen in den Vorjahren erstmals um 2,8 Prozent auf lediglich noch 16 Prozent. Insgesamt bestünde laut BMF daher in beiden Bereichen weiterer Handlungsbedarf.

Eine Notwendigkeit für Änderungen sieht das BMF zudem beim Nutzungsgrad des Deutschen Nachhaltigkeitskodex (DNK) durch die Bundesunternehmen. Nur eine knappe Mehrheit der von der Bundesregierung im Rahmen

© 2020 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte vorgesehenen großen und international tätigen Bundesunternehmen wende den DNK oder ein vergleichbares Regelwerk mit einer menschenrechtlichen Berichtspflicht derzeit an. „Hier werden wir in diesem Jahr mehr Überzeugungsarbeit zu leisten haben", so das BMF im Beteiligungsbericht.

Der aktuelle Beteiligungsbericht des Bundes kann unter www.bundesfinanzministerium.de heruntergeladen werden.

BFH: Aufsichtsratsmitglieder bei Festvergütung nicht umsatzsteuerpflichtig

Trägt ein Aufsichtsratsmitglied aufgrund einer nicht variablen Festvergütung kein Vergütungsrisiko, ist es nicht als Unternehmer tätig und somit nicht umsatzsteuerpflichtig. Dies hat der Bundesfinanzhof (BFH) entgegen bisheriger Rechtsprechung mit seinem Urteil vom 27.11.2019 – V R 23/19 (V R 62/17) entschieden.

Der BFH begründete seine neue Rechtsprechung in der am 6.2.2020 veröffentlichten Urteilsbegründung mit der zu berücksichtigenden Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH). Nach der EuGH-Rechtsprechung übe das Mitglied eines Aufsichtsrats unter bestimmten Voraussetzungen keine selbstständige Tätigkeit aus. Maßgeblich dabei sei, dass das Aufsichtsratsmitglied für Rechnung und unter Verantwortung des Aufsichtsrats handele und dabei auch kein wirtschaftliches Risiko trage. Letzteres ergab sich in dem vom EuGH entschiedenen Einzelfall daraus, dass das Aufsichtsratsmitglied eine feste Vergütung erhielt, die weder von der Teilnahme an Sitzungen noch von seinen tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden abhängig gewesen sei. Dem hat sich der BFH in seinem neuen Urteil unter Aufgabe bisheriger Rechtsprechung für den Fall einer Festvergütung angeschlossen.

Ausdrücklich offengelassen hat der BFH, ob für den Fall, dass das Aufsichtsratsmitglied eine variable Vergütung erhält, an der Unternehmereigenschaft entsprechend bisheriger Rechtsprechung festzuhalten ist. Die genaue Reichweite des Urteils ist damit vorerst unklar. Abgrenzungsschwierigkeiten dürften sich insbesondere dann ergeben, wenn Aufsichtsratsmitglieder sowohl feste als auch variable Vergütungsbestandteile erhalten.

Digitalisierung

Verantwortungsvolle digitale Entwicklung: Datenethikkommission veröffentlicht Gutachten

Der Umgang mit persönlichen Daten und Algorithmen weckt bei vielen Menschen grundsätzliche Datenschutzbedenken. Ein im Oktober 2019 veröffentlichtes Gutachten der Datenethikkommission (DEK) der Bundesregierung formuliert nun zentrale Grundsätze für eine Zukunft, „in der die grundlegenden Freiheiten und Rechte jedes Einzelnen in unserer digital durchformten Welt geschützt werden", so die Co-Sprecherin der Kommission.

Neben „ethischen Leitlinien" enthält das Gutachten insgesamt 75 Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Daten sowie für die Gestaltung und den Einsatz von Algorithmen einschließlich der künstlichen Intelligenz. Allein 40 Empfehlungen befassen sich mit dem Umgang mit algorithmischen Systemen – darunter etwa Instrumente und Kontrollinstitutionen oder die Nutzung von Algorithmen durch staatliche Stellen.

Zu den zentralen Handlungsempfehlungen der DEK gehören etwa ein risikoadaptiertes Regulierungssystem für den Einsatz von algorithmischen Systemen und der Aufbau bzw. die Stärkung sektorenspezifischer Aufsichtsinstitutionen. Darüber hinaus empfiehlt die Kommission, ein bundesweites „Kompetenzzentrum Algorithmische Systeme" zu etablieren. Abhängig vom Schädigungspotenzial algorithmischer Systeme sollten Regelungsinstrumente wie Ex-ante-Zulassungsverfahren oder Vorabprüfungen durch Aufsichtsinstitutionen sowie Transparenzpflichten und Protokollierungspflichten – etwa zu verwendeten Datensätzen und Risikofolgenabschätzungen – gesetzlich verankert werden.

Zudem wird die Etablierung einer EU-Verordnung mit Grundanforderungen an die Zulässigkeit von algorithmischen Systemen nahegelegt. In Bezug auf die Datennutzung werden für persönlichkeitssensible Profilbildungen spezifische rechtliche Vorgaben gefordert – von Qualitätsanforderungen bis hin zu absoluten Grenzen.

Die DEK war im Juni 2018 von der Bundesregierung auf Basis einer Vereinbarung im Koalitionsvertrag eingesetzt worden. Die nun veröffentlichten Empfehlungen gelten gleichermaßen für die nationale, europäische und internationale Ebene.

Das Gutachten steht unter www.datenethikkommission.de zum Download zur Verfügung.

Datenschutzbegründete Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Nutzung behördlicher Social-Media-Kanäle

Der am 6.3.2020 von der Landesregierung in Nordrhein-Westfalen (NRW) verabschiedete Entwurf zur Novelle des E-Government-Gesetzes sieht vor, dass die Landesbehörden neben dem Leistungs- und Informationszugang für Bürger und Unternehmen sowie der internen Aktenführung (E-Akte) auch ihre internen Verwaltungsabläufe (elektronische Vorgangsbearbeitung) bis 2025 flächendeckend digitalisieren. Das 2016 in Kraft getretene E-Government-Gesetz sah den Abschluss dieser Umstellung erst im Jahr 2031 vor. Zudem wird der Geltungsbereich auf Schulen, Hochschulen und weitere bislang unter Ausnahmen fallende Landesbehörden erweitert.

Für diese beschleunigte und erweiterte Umstellung plant die Landesregierung, in den kommenden Jahren eine Milliarde Euro an Investitionsmitteln bereitzustellen. Die Landesregierung rechnet bis zum Jahr 2030 allerdings mit Einsparungen durch die dann erfolgte Digitalisierung in gleicher Höhe. Der Landtag muss den Gesetzentwurf noch beschließen.

Dieser umfasst auch Regelungen zum Serviceportal.NRW – einer einheitlichen Plattform für bürgerbezogene digitale Verwaltungsleistungen. Das Portal soll

© 2020 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

insbesondere die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes unterstützen. Durch die Ergänzung weiterer elektronischer Verwaltungsleistungen für Unternehmen soll zudem das parallel bestehende Gewerbe-Service-Portal.NRW ab Sommer 2020 zum Wirtschafts-Service-Portal.NRW weiterentwickelt werden. Auch eine neue Open-Data-Regelung, wonach die Verwaltung die bei ihr vorhandenen Daten unentgeltlich und ohne große Hürden zur Nutzung, Auswertung und Weiterverwendung öffentlich zugänglich machen muss, ist im Kabinettsentwurf enthalten.

Zu den vorgesehenen Maßnahmen gehört zudem die Ausstattung der Landesbediensteten mit modernen digitalen Arbeitsplätzen, die mobiles Arbeiten ermöglichen sollen. Im Digitalministerium ist diese Maßnahme nach Ministeriumsangaben durch die flächendeckende Bereitstellung von Laptops und Mobiltelefonen bereits umgesetzt. Dadurch sei schon im Übergangsjahr 2019 der Papier- und Tonerverbrauch um rund ein Drittel gesunken.

Studie: Städte und Gemeinden wollen digitaler werden

Beinahe 80 Prozent der Kommunen arbeiten an der Konzeption oder Umsetzung von Digitalstrategien. Erste Kommunen bauen zudem bereits Datenplattformen auf, die der Bündelung, Auswertung und Bereitstellung von Datenbeständen aus verschiedenen Quellen dienen. Laut der aktuellen Kommunalstudie 2019, die vom BMWi in Auftrag gegeben wurde, hat sich der Anteil an Städten und Gemeinden, die eine Digitalisierungsstrategie beschlossen haben oder bereits umsetzen, damit seit dem Jahr 2015 fast verdoppelt. Grundlage für die Studie waren 300 Interviews mit Bürgermeistern, Landräten und Abteilungsleitern.

Je nach Größe sind die Kommunen unterschiedlich weit bei ihren Digitalisierungsstrategien: Während jede zweite Stadt mit mehr als 20.000 Einwohnern bereits eine Strategie erarbeitet hat, ist dies bei den kleineren Kommunen nicht einmal jede fünfte. Im Bundesvergleich am stärksten wuchs der Anteil der Kommunen, die sich bereits in der Strategieentwicklung oder -umsetzung befinden, in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern.

Der Studie zufolge gibt es bei der Umsetzung der Strategien allerdings Defizite. Lediglich 20 Prozent der Kommunen befänden sich bereits in der Umsetzungsphase. Der Schwerpunkt liege dabei auf sektorenübergreifenden digitalen Infrastrukturen, wobei die Themen Breitband, WLAN, Cybersicherheit und Datenplattformen besonders im Fokus stünden. Anwendungsfelder, beispielsweise in den Bereichen Energie, Umwelt oder Gesundheit, würden hingegen von weniger als einem Drittel der Kommunen, die bereits über eine Strategie verfügen, realisiert. Eine Mehrheit der befragten Städte und Gemeinden, die sich in der Konzeptionsphase befinden, beklage große Schwierigkeiten bei der Finanzierung der Vorhaben.

Zudem wünschten sich fast alle Kommunen mehr Unterstützung, insbesondere bei der Projektförderung, sowie Beratung zur Umsetzung und Technik.

Die Studie empfiehlt einen Fünf-Punkte-Plan, der sich am digitalen Entwicklungsstand der Kommunen orientiert, um den Umsetzungsproblemen entgegenzuwirken: Kommunen, die bei der Transformation noch ganz am Anfang stehen, sollten demnach durch „Best Cases" motiviert werden. Die Konzeption von Digitalisierungsstrategien könne durch Leitfäden und Checklisten unterstützt werden. Fortgeschrittene Kommunen benötigten vor allem anschauliche Umsetzungslösungen sowie Hilfe bei der Planung und Finanzierung ihrer Projekte (vergleiche auch Artikel „Auf dem Weg zur ‚Smart-City' – Förderprogramme einbeziehen", PublicGovernance Frühjahr 2020). Durch eine zentrale Informationsplattform sollte relevantes Wissen gebündelt und verfügbar gemacht sowie der Wissenstransfer aus Vorreiterkommunen ermöglicht werden.

Schließlich müsse das GAIA-X-Projekt – eine sichere und vernetzte Dateninfrastruktur, auf der Kommunen ihre Daten speichern und verwalten können – als zentrale Datenstruktur für smarte Städte und Kommunen weiter ausgestaltet und verknüpft werden.

Die Studie „Wie smart sind Deutschlands Kommunen?" ist auf der Website des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie verfügbar (www.bmwi.de).

Potenziale künstlicher Intelligenz im Sozialwesen

In einer aktuellen Kurzstudie hat das Nationale E-Government Kompetenzzentrum (NEGZ) mit Unterstützung des Landesamts für Soziales im Saarland die Potenziale künstlicher Intelligenz (KI) im Sozialwesen anhand der Prozesse des Schwerbehindertenfeststellungsverfahrens und der Eingliederungshilfe untersucht.

Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass beide Verfahren von Techniken der Natürlichen Sprachverarbeitung (NLP) sowie der Texterkennung bzw. optischen Zeichenerkennung profitieren könnten. So könnten Antragsunterlagen automatisch auf Vollständigkeit geprüft, klassifiziert und einem Ablageort zugeordnet werden. Handschriftlich ausgefüllte Formulare könnten mithilfe von KI-gestützten Handschrifterkennungshilfen ebenfalls ausgewertet werden. Elektronisch eingegangene oder bei Eingang digitalisierte, ursprünglich handschriftlich ausgefüllte Anträge und Dokumente ließen sich so automatisch den entsprechenden E-Akten im Fachverfahren zuordnen. Dies ermögliche laut den Studienautoren eine insgesamt raschere Zuweisung von Dokumenten und beschleunigte Arbeitsabläufe.

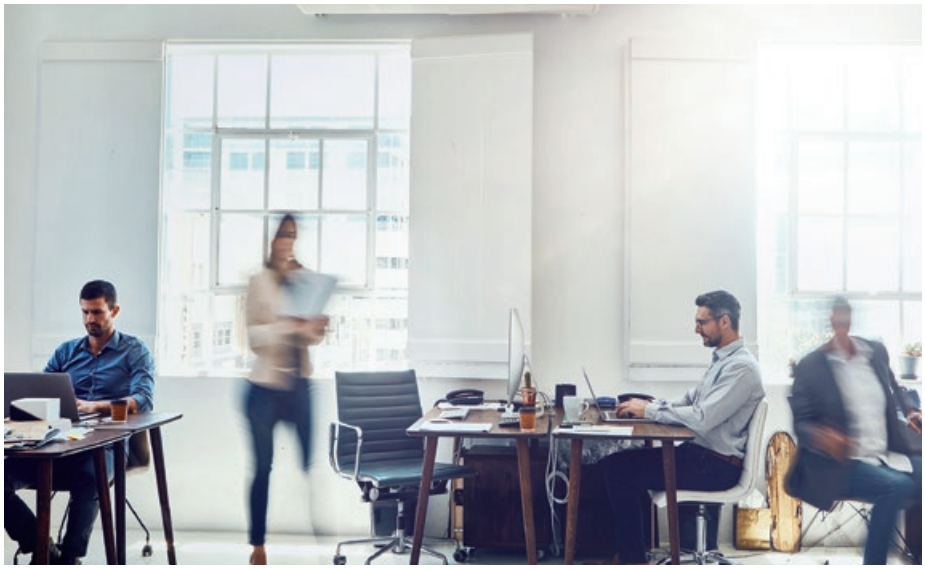
Zur Analyse von Dokumenten, die kein einheitliches Layout aufweisen, beispielsweise bei der aufwendigen Prüfung der wirtschaftlichen Bedürftigkeit im Rahmen des Eingliederungshilfeprozesses, könnten Deep-Learning-basierte Bilderkennungsverfahren verwendet werden. Diese lernen durch die Nutzung von neuronalen Netzen und großen Datenmengen, relevante Felder zu erkennen. Die Informationen könnten dann gemäß der Studie wiederum durch automatisierte Texterkennung innerhalb von Bildern (Optical Character Recognition) extrahiert werden.

© 2020 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Die Erstellung von Bescheiden könne mittels der automatisierten Erstellung fallspezifischer Textpassagen durch Techniken der Natürlichen Sprachgenerierung (NLG – Natural Language Generation) unterstützt werden.

Insgesamt ließe sich durch die Einführung der untersuchten Verfahren eine deutliche Entlastung des Personals sowie eine Beschleunigung der Prozesse erreichen. Dies ermögliche es den Sachbearbeitern, sich verstärkt auf Prozesse zu konzentrieren, in denen menschliche Kompetenzen benötigt werden, und könne dadurch die Servicequalität steigern.

Die Studie „Potenziale Künstlicher Intelligenz zur Unterstützung von Sachbearbeitungsprozessen im Sozialwesen" kann auf der Website des NEGZ (www.negz.org) heruntergeladen werden.



Positionspapier: Start-ups bei öffentlichen Ausschreibungen berücksichtigen

Junge Unternehmen aus der Gründerszene könnten dank ihrer Agilität und ihrer innovativen Lösungen die Digitalisierung des öffentlichen Sektors vorantreiben. Vor diesem Hintergrund hat der Digitalverband Bitkom e.V. ein Sieben-Punkte-Papier zur Berücksichtigung von Start-ups in der öffentlichen Vergabe verfasst.

Darin fordert der Bitkom unter anderem die verstärkte Anwendung bestehender innovativer Vergabeverfahren, wie zum Beispiel die Innovationspartnerschaft, bei der statt eines bereits auf dem Markt existierenden Produkts die Entwicklung einer neuen Lösung ausgeschrieben wird. Ebenso werden bei Ausschreibungen angemessene Anforderungen an Wirtschaftlichkeitskriterien oder Projektreferenzen angeregt. Aufgrund ihres geringen Unternehmensalters hätten Start-ups oft Schwierigkeiten, diese Kriterien zu erfüllen, so zum Beispiel beim Nachweis von Umsatzzahlen oder Projektreferenzen. Stattdessen sollten viel eher innovationsfreundliche Vergabekriterien wie eine „Innovationsprämie" eingeführt werden. Als zusätzliches Eignungskriterium könnte diese die Nachhaltigkeit und Zukunftsfähigkeit der Leistungen bewerten. Auch die Einführung von Gütesiegeln, mit denen zum Beispiel Wirtschaftsprüfungsgesellschaften oder Industrie- und Handelskammern die Leistungsfähigkeit und Beständigkeit eines Start-ups bescheinigen, sei denkbar.

Darüber hinaus fordern die Autoren eine Harmonisierung des Rechtsrahmens, die Digitalisierung der Vergabeverfahren und eine stärkere fachliche Professionalisierung der Beschaffungsverantwortlichen. Umgekehrt seien aber auch gezielte Schulungen von Start-ups sinnvoll. Neben den Grundlagen des Vergaberechts sollten darin auch Informationen über die Besonderheiten und Befindlichkeiten des öffentlichen Sektors vermittelt werden. Zu den Unterstützungsangeboten sollten aber auch eine finanzielle Förderung sowie Vernetzungsangebote für Start-ups mit der öffentlichen Verwaltung zählen. Abschließend empfehlen die Autoren die Implementierung einer einheitlichen Vergabestatistik für Deutschland, aus der auch der Anteil der Vergaben an Start-ups abgelesen werden kann.

Das Institut für den öffentlichen Sektor setzt sich mit seiner Initiative myGovernment bereits seit 2016 für eine stärkere Zusammenarbeit von Start-ups mit dem öffentlichen Sektor ein. Regelmäßige Veranstaltungen und ein Onlineportal bieten Plattformen zum Kennenlernen und Vernetzen. Zudem fanden mehrere Workshops für Start-ups zur Einführung in das Vergaberecht statt. Das Institut führt die Initiative myGovernment auch in diesem Jahr fort.

Das Papier „7 Punkte für mehr Start-ups in der öffentlichen Vergabe" kann unter www.bitkom.org kostenfrei heruntergeladen werden. Mehr Informationen zur Initiative myGovernment des Instituts für den öffentlichen Sektor finden sich unter www.my-government.de

Freie Software zur Demokratisierung von Smart Cities nutzen

Für die Smart-City- und Digitalisierungsstrategie der Stadt Barcelona ist Freie Software, die ohne Einschränkungen untersucht, modifiziert, verwendet und weitergegeben werden kann, ein Schlüsselelement. Die Stadt hat bereits einige Freie-Software-Projekte entwickelt, beispielsweise die Plattform Decidim, mittels derer Bürgerinnen und Bürger an Besprechungen teilnehmen, debattieren und Vorschläge zur Verbesserung des städtischen Lebens einbringen können. Decode, ein weiteres Freie-Software-Projekt, ergänzt Decidim und gibt den Nutzern die Kontrolle über ihre eigenen Daten zurück. Die Digitalchefin der Stadt erklärt, dass Freie Software Städte autonomer, unabhängiger und transparenter machen könne und so zu einer Demokratisierung von Smart Cities führe.

Durch die Möglichkeit, auf den Code zuzugreifen, könnten Kosten minimiert und

© 2020 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

so Investitionen auf die Bereiche Personal und Kompetenzen konzentriert werden. Ein Problem von Smart-City-Strategien in Barcelona seien Lock-in-Effekte gewesen, also durch künstliche Hindernisse geschaffene Abhängigkeiten von einzelnen privaten – meist ausländischen – Unternehmen. Durch Freie Software könnten diese Abhängigkeiten vermieden werden. Stattdessen könnte an neuen Softwareprojekten mit lokalen Unternehmen zusammengearbeitet werden und es bestünde die Möglichkeit, Anbieter zu wechseln. Öffentliche Gelder verblieben so in der lokalen Wirtschaft. Verbessern würde sich auch die Datensouveränität der Städte. Sie behielten die Kontrolle über wertvolle Daten und ihre kritische IT-Infrastruktur.

Freie Software fördere außerdem die Kooperation mit anderen Städten und öffentlichen Verwaltungen weiterer Gebietskörperschaften. Besonders kleinere Kommunen könnten dabei von Synergieeffekten profitieren.

Stadt Bremen: Bündelung der Digitalisierungsaktivitäten in zentraler „IT-Garage“

Die Freie Hansestadt Bremen will ihre Aktivitäten rund um die Digitalisierung in der Verwaltung in Zukunft an einer zentralen Adresse bündeln. Seit Mitte März 2019 arbeiten daher vorerst sechs IT-Mitarbeiter der Stadt Bremen in einer „IT-Garage“ gemeinsam an Digitalisierungslösungen für die Bremer Verwaltung. Später soll die „IT-Garage“ auf 20 Mitarbeiter anwachsen. Ziel sei es somit, Lösungen auf Augenhöhe mit den Bremer Bürgern zu entwerfen und gleichzeitig einen „Hauch von Silicon-Valley“ an die Weser zu holen, so der für Bremens Digitalisierung zuständige Abteilungsleiter.

Bei der Eröffnung der „IT-Garage“ betonte die zuständige Senatorin für Finanzen die Möglichkeiten der „IT-Garage mit Start-up-Charakter“. Damit sei „ein Raum für ein neues offenes und kreatives Zusammenarbeiten“ geschaffen worden. Ein erstes größeres Projekt für die Mitarbeiter der „IT-Garage“ stehe schon in den Startlöchern: Bis Ende des Jahres soll die App für das Digitalisierungsprojekt „Einfache Leistungen für Eltern“ (ELFE) weiterentwickelt und einsatzbereit sein. Das bekannteste Digitalisierungsprojekt Bremens soll jungen Eltern in Zukunft eine digitale Beantragung von Leistungen, beispielsweise des Kindergeldes, ermöglichen. Dies scheitert derzeit jedoch noch an einem fehlenden Rechtsrahmen auf Bundesebene.

Öffentliche Finanzwirtschaft

EU legt neue Taxonomie zur Nachhaltigkeit von Finanzen vor

Das Europäische Parlament und die EU-Mitgliedstaaten haben sich auf eine von der Technical Expert Group on Sustainable Finance (TEG) vorgelegten EU-Taxonomie geeinigt. Die EU-Taxonomie ist ein europaweit geltendes Regelwerk mit Anforderungen und Bewertungsmaßstäben an nachhaltige Finanzierungen. Dies soll laut EU dazu beitragen, die Pariser Klimaziele und die EU-Klimaneutralität bis 2050 durch europaweit geltende Standardisierungen im Bereich der Klassifizierung von Finanzprodukten nach Nachhaltigkeitsaspekten zu erreichen.

Geplante und stattfindende kommunale Aktivitäten werden nach diesem Regelwerk als „eligible“ (berechtigt) und „non-eligible“ (nicht berechtigt) kategorisiert. „Eligible“ sind Aktivitäten, die das Erreichen mindestens eines Klimaadaptionsziels unterstützen, ohne dabei anderen Bereichen der Umwelt zu schaden. Die klassifizierten Aktivitäten können dann wiederum Zahlungsströme und Bilanzen zugeordnet werden und mögliche Kapitalgeber können ihre Investitionsentscheidung nach der Klassifizierung ausrichten.

Ekkehard Grunwald, Kämmerer der Stadt Recklinghausen, spricht in der Zeitschrift „Der Neue Kämmerer“ über Chancen und Risiken der neuen Taxonomie. So erhielten die Kommunen durch das Regelwerk die Chance, ihre Anleihen europaweit als „nachhaltig“ anerkennen zu lassen und müssen keine weiteren Prüfungen durch andere Stellen durchlaufen. Das gäbe ihnen und den Kapitalgebern Sicherheit. Kritik an dem neuen Regelwerk äußert Grunwald dahin gehend,

© 2020 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

dass sich die Anforderungen und Bewertungsmaßstäbe vorrangig auf die Erreichung der Klimaziele beschränkten. Weitere Aspekte, wie zum Beispiel Gleichstellung, Armut oder Bildung, seien jedoch gleichrangig. Außerdem steige der Dokumentationsaufwand für die Kommunen, die ab jetzt die Nachhaltigkeit über den gesamten Zeitverlauf belegen müssen.

Der englischsprachige Bericht ist unter folgendem Link abrufbar: https://ec.europa.eu/info/files/200309-sustainable-finance-teg-final-report-taxonomy_en

Bundesfinanzministerium legt Tragfähigkeitsbericht vor

Noch vor dem Eintritt der Corona-Krise hat das Bundesministerium der Finanzen im März 2020 den fünften Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen vorgelegt. Darin sieht das Ministerium laut der entsprechenden Presseverlautbarung die Staatsfinanzen und sozialen Sicherungssysteme „auf lange Sicht deutlich besser aufgestellt" als noch vor wenigen Jahren. Die Tragfähigkeit könne aber weiter gestärkt werden durch eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen, Älteren sowie von Menschen mit Migrationshintergrund und eine gezielte Förderung der Fachkräftezuwanderung. Der Schuldenstand der öffentlichen Haushalte werde, so das Ministerium, bei unveränderten politischen und rechtlichen Vorgaben deutlich später als in vergangenen Berichten projiziert die Schwelle der Maastricht-Grenze von 60 Prozent des Bruttoinlandsproduktes übersteigen.

Zu berücksichtigen ist hierbei aber, dass die umfangreichen von der öffentlichen Hand ausgereichten Hilfspakete für die im Stillstand befindliche Wirtschaft alle diese Annahmen als nicht mehr haltbar erscheinen lassen dürften. Das Ministerium selbst sah zum Zeitpunkt der Veröffentlichung die Ergebnisse noch als belastbar an und verwies auf die „teils sehr konservativen Annahmen", etwa einen Anstieg der Zinsausgaben auf die gesamte Staatsschuld auf 5 Prozent nominal bis 2060 und einen Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit.

Der Tragfähigkeitsbericht wird auf der Grundlage eines Gutachtens externer Wissenschaftler einmal pro Legislaturperiode erstellt. Laut dem Ministerium dient der Bericht „als Frühwarninstrument der Finanzpolitik", indem dieser die langfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Form von Projektionen einschätzt. Grundlage hierfür ist etwa eine Fortschreibung des demografischen Wandels und der damit verbundenen Ausgaben unter der Bedingung, dass die bisherige Finanzpolitik fortgeführt wird. Ziel ist letztlich die Aufdeckung von finanzpolitischem Handlungsbedarf.

Der Bericht ist unter www.bundesfinanzministerium.de zu finden.

Kämmererumfrage: Wenig Interesse an grünen Finanzierungen und Nachholbedarf bei der Digitalisierung

Nur ein Prozent der im Rahmen des Kommunalbarometers 2020 befragten Kämmerer lässt Finanzierungsprojekte auf eine „grüne" oder „nachhaltige" Zertifizierung prüfen. Auch wenn das Interesse daran im Vergleich zum Vorjahr leicht zugenommen hat, sind mit 23 Prozent noch immer weniger als ein Viertel der befragten Kämmerer überhaupt an einer Zertifizierung interessiert bzw. haben bereits von dieser Möglichkeit gehört (Vorjahr: 16 Prozent). Bei 42 Prozent der Befragten ist die Möglichkeit der Zertifizierung zwar bekannt, aber für sie nicht relevant. Mehr als ein Drittel (34 Prozent) hat weder davon gehört noch ein Interesse daran. Insgesamt wurden 321 Kommunen, kommunale Unternehmen und Finanzinstitute um ihre Einschätzung gebeten.

Gefragt nach dem Thema Digitalisierung stufen knapp 60 Prozent der Studienteilnehmer die Kämmerei als Digitalisierungstreiber für die Kommunalverwaltung ein. Gleichzeitig wird der Stand der Digitalisierung innerhalb der eigenen Kommunalverwaltung aber eher schlecht bewertet. Bei einer Einstufung nach Schulnoten verteilt nur ein Prozent die Note „sehr gut". Fast die Hälfte der Befragten kann den Digitalisierungsstand nicht mehr als befriedigend beurteilen und verteilt Noten im Bereich vier bis sechs. Der Notenmittelwert liegt bei 3,48 und hat sich damit im Vergleich zum Vorjahr (3,66) nur leicht verbessert. Die Werte korrespondieren mit der Selbsteinschätzung der Mitarbeiter in der Finanzverwaltung bezüglich des digitalen Know-hows: Der Mittelwert liegt bei der Schulnote 3,48 und hat sich im Vergleich zum Vorjahr (3,05) sogar verschlechtert.

Das Kommunalbarometer 2020 wurde von dem Unternehmen CommneX, das einen digitalen Marktplatz für Kommunalfinanzen betreibt, bereits im dritten Jahr in Kooperation mit der Technischen Universität Darmstadt erstellt.

Die Ergebnisse des Kommunalbarometers 2020 können unter www.commnex.de kostenfrei angefordert werden.

Kommunen mit unterschiedlichen Strategien gegen die Wohnungsnot

Mit vielfältigen Projekten kämpfen deutsche Städte gegen steigende Miet- und Immobilienpreise. Eine aktuelle Umfrage der Zeitschrift Der Neue Kämmerer (DNK) unter zehn deutschen Großstädten hat gezeigt, mit welchen Strategien und Finanzierungen sie versuchen, dieses Ziel zu erreichen.

Während Frankfurt am Main zur Finanzierung der Investitionen auf Kredite setzt, hat München gemäß der Umfrage eine soziale Anleihe in Höhe von 120 Millionen Euro begeben und weitere 350 Millionen Euro aus dem städtischen Haushalt finanziert, um Wohnraumprojekte zu realisieren.

Andere Städte setzen demnach auf den Ankauf oder Neubau von Immobilien. Berlin habe sich zum Ziel gesetzt, von 2017 bis 2021 mindestens 30.000 Wohnungen zu schaffen. Zudem sollen weitere 10.000 Wohnungen angekauft werden. Auch Hamburg plant 2.000 Baubeginne pro Jahr, die aus Cashflows finanziert werden sollen. Ebenfalls auf den Ankauf setzen Freiburg und Münster, finanziert durch Kredite, aber auch durch Drittmittel und eigene Liquidität.

Stuttgart und Ulm geben an, ihr Investitionsverhalten nicht verändert zu haben. Die Stadt Stuttgart möchte mit einem

© 2020 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Sonderbudget von 150 Millionen Euro Grundstücke und Objekte kaufen und diese dem Wohnungsmarkt zuführen. Die Stadt Ulm kaufe laut Studie unbebaute Grundstücke und Objekte traditionell im Voraus, um sie später etwa für Wohngebiete einzusetzen. Finanziert werde dies sowohl durch Einzahlungen aus der Veräußerung von Grundvermögen und die Verwendung von Haushaltsüberschüssen aus Vorjahren als auch durch die Aufnahme von Kommunaldarlehen.

In Tübingen haben sich laut den Umfrageergebnissen die Investitionen verdoppelt. Sie konzentrieren sich nicht mehr nur auf die Sanierung, sondern auch auf die Ausweitung der Zahl der Wohnungen im Bestand. Die Finanzierung erfolge „am Kapitalmarkt und durch die Bildung von Eigenkapital sowie durch Zuschüsse des Landes", erklärt die Stadt.

Stadtwerke, Ver- und Entsorgungswirtschaft

Kohleausstieg gefährdet Stadtwerke

Das Gesetz zum Kohleausstieg könnte kommunale Kraftwerksbetreiber in Existenznöte bringen. Davor warnt ein Gutachten der Beratungsgesellschaft Frontier Economics im Auftrag des Energieversorgungsunternehmens Trianel, über das mehrere Fachmedien berichtet hatten. Der von der Bundesregierung geplante Kohleausstieg privilegiere Betreiber von Braunkohlekraftwerken und entwerte aber gleichzeitig Steinkohlekraftwerke, die vielfach in öffentlicher Hand lägen. Stadtwerken drohten damit Kosten in Milliardenhöhe.

Obwohl Steinkohlekraftwerke im Durchschnitt ein Drittel weniger CO_2 ausstoßen würden als Braunkohlekraftwerke und viele noch nicht einmal das Ende ihres Abschreibungszeitraums erreicht hätten, sollen sie nach dem von der Bundesregierung festgelegten „Ausstiegspfad" bereits im Jahr 2033, fünf Jahre vor dem Enddatum der Braunkohleversorgung in Deutschland, vom Netz gehen. Nach dem Jahr 2027 können laut dem Gesetzesentwurf diese Kraftwerksstilllegungen ohne jegliche Entschädigungen angeordnet werden. Davor sollen über ein Ausschreibungssystem schrittweise diejenigen Betreiber zuerst ihre Anlagen stilllegen, die dafür die geringsten Entschädigungen fordern. Diese seien laut dem Gutachten viel zu niedrig und würden teilweise nicht einmal 10 Prozent der Investitionskosten decken. Bei der Braunkohle hingegen hat sich die Bundesregierung mit Unternehmen, Bundesländern und Revierregionen auf Entschädigungen und Strukturhilfen geeinigt.

Der stellvertretende Hauptgeschäftsführer des Verbands Kommunaler Unternehmen (VKU), in dem mehr als 900 deutsche Stadtwerke organisiert sind, kritisiert, dass der Braunkohleausstieg ein „Deal zulasten Dritter" – also den Betreibern von Steinkohlekraftwerken – sei. In dem Gutachten wird auch bemängelt, dass die Änderungen nicht im Einklang mit den Empfehlungen der von der Bundesregierung eingesetzten Kommission Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung (KWSB) vom Februar 2019 seien. Diese hatte ab 2018 einen stetigen Kapazitätsabbau und Emissionsminderungspfad vorgegeben, der laut einer Stellungnahme der Kommission durch die beschlossene Abschaltreihenfolge der Bundesregierung nicht eingehalten wird. Dies führe zu einer Emission von zusätzlich 40 Millionen Tonnen bis 2030, allein durch die Braunkohlekraftwerke. Die Kommission bezeichnete die Schäden für den Klimaschutz als unverantwortlich. Für viele Betreiber sei der Rechtsweg jetzt die letzte Option, rät das Gutachten von Frontier Economics.

Dortmunder Stadtwerke: 50 Millionen Euro über digitale Schuldscheine eingesammelt

Erstmals haben sich die Dortmunder Stadtwerke (DSW21) auf ausschließlich digitalem Weg refinanziert. Über die Plattform Finpair sammelte der Kommunalversorger 50 Millionen Euro komplett digital ein. Angeboten wurden verschiedene Tranchen mit Laufzeiten zwischen drei und sieben Jahren. Durch die Platzierung auf dem Onlineportal konnten laut Medieninformationen neben den Bestandsbanken auch neue Investoren angesprochen werden. Zudem seien die Transaktionen dort in Echtzeit nachzuvollziehen, und die Kosten seien im Vergleich zu klassischen Transaktionen nur halb so hoch.

Verschiedene Fintech-Unternehmen haben sich auf die Vermittlung von Finanzierungen kommunaler Unternehmen und Kommunen spezialisiert, darunter auch die Anbieter CommneX und Loanboox. Beides sind ehemalige Teilnehmer bei myGovernment, der Start-up-Initiative des Instituts für den öffentlichen Sektor.

Kommunalportal erhält Innovationspreis für Energiemanagement

Das Onlineportal für kommunales Energiemanagement „Kom.EMS" hat den Deutschen Innovationspreis für Klima und Umwelt (IKU) in der Kategorie „Produkt- und Dienstleistungsinnovationen für den Klimaschutz" gewonnen. Die Energieagenturen aus Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen hatten das Portal im Jahr 2016 gemeinsam entwickelt, um Kommunen zu unterstützen, ein wirksames Energiemanagement zu initiieren oder ein vorhandenes Energiemanagement zu verbessern. Erfahrungen aus mehr als 200 betreuten Kommunen und Landkreisen wurden für die Portalentwicklung eingebracht.

Das Portal, so die Betreiber, könnte Einsparungen von 10 bis 20 Prozent ermöglichen: Kommunale Gebäude wie Rathäuser, Schulen oder Sporthallen würden oft mehr Energie als nötig verbrauchen – etwa durch falsche Einstellung der Heizung, defekte Thermostate oder veraltete Energieverträge. Durch das regelmäßige Kontrollieren von Gebäudetechnik und Verbrauchsdaten ließen sich Energiekosten sparen, ohne selbst in neue Technik oder Sanierungen investieren zu müssen. Das Onlineportal böte Kommunen, die bislang über kein professionelles Energiemanagement verfügten, die Möglichkeit, ein solches aufzubauen oder zu professionalisieren. Die Verantwortlichen des Portals rechnen vor, dass bei dessen bundesweitem Einsatz in Deutschland jedes Jahr eine Million Tonnen Kohlendioxid vermieden werden könnte.

© 2020 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Mit dem IKU würdigen das Bundesumweltministerium (BMU) und der Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI) bereits zum siebten Mal Projekte und Dienstleistungen, die das Klima und die Umwelt schützen.

Weitere Informationen zum Innovationspreis sind auf der Website des Bundesumweltministeriums www.bmu.de zu finden.

Nachhaltigkeit

EU-Forschungsstelle identifiziert vier Knackpunkte für die Klimawende

Das Zwei-Grad-Ziel des Pariser Klimaabkommens sei mithilfe von vier zentralen Faktoren technologisch und zu überschaubaren Kosten einzuhalten. Zu diesem Ergebnis kommt das Joint Research Centre (JRC) – die Gemeinsame Forschungsstelle der EU-Kommission – in seinem Global Energy and Climate Outlook von 2019 (GECO).

Dafür müssten einerseits Bereiche, die noch stark auf fossile Brennstoffe setzen, wie der Verkehr oder die Gebäudeheizung, elektrifiziert werden. Andererseits solle gleichzeitig die Stromerzeugung dekarbonisiert werden. Letzteres sei auch wirtschaftlich zunehmend attraktiv, da die Stromgestehungskosten (Kosten für die Energieumwandlung von einer anderen Energieform in elektrischen Strom) aus erneuerbaren Quellen sinken.

Um die Pariser Klimaziele einzuhalten, müsse zudem die Energieeffizienz gesteigert werden. Dies könne durch den Umstieg von fossilen Brennstoffen auf elektrische Lösungen geschehen. Als Beispiel wird hier der Wechsel von Öl- auf Wärmepumpenheizungen genannt.

Des Weiteren solle die Nutzung von volatilen (fluktuierenden), erneuerbaren Energiequellen verbessert werden, indem zunehmend auf dezentrale Speichersysteme gesetzt wird.

Die Kosten für die Umsetzung dieser Maßnahmen würden sich auf lediglich 0,03 Prozent des jährlichen Bruttoinlandsproduktes in der EU belaufen, das sich laut den Forschern trotz der Kosten bis 2050 mehr als verdoppeln könne.

Der vollständige „Global Energy and Climate Outlook" ist unter folgendem Link bereitgestellt: https://ec.europa.eu/jrc/en

Studie: Zusammenleben in deutschen Wohnquartieren verschlechtert sich

Das gesellschaftliche Zusammenleben in deutschen Wohnquartieren verschlechtert sich und steht vor immer größeren Herausforderungen. So hat sich in den letzten fünf Jahren die Situation in jedem zweiten Wohnquartier verschärft. Zu diesem Ergebnis kommt eine vom Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (GdW) in Auftrag gegebene Studie. Deren Autoren erörtern die Gründe für diese Entwicklung und geben Empfehlungen zur Verbesserung der Situation in Wohnquartieren, die sich an zivilgesellschaftliche und staatliche Akteure richten. Die Verschlechterung innerhalb der Wohnquartiere bezieht sich auf das Image des Quartiers, die soziale Lage, das nachbarschaftliche Miteinander, die Stimmung innerhalb des Quartiers und die Stimmung der Anwohner gegenüber den Mitarbeitern der Wohnungsunternehmen.

An der Onlinebefragung beteiligten sich 220 Wohnungsunternehmen mit 234 Quartieren aus ganz Deutschland. Knapp die Hälfte der befragten Unternehmen sind kommunale Wohnungsunternehmen und etwa ein Drittel der ausgewählten Quartiere liegt in Zentrumsnähe. Zudem wurden zwei Gremienbefragungen mit Vertretern unterschiedlicher Arbeitsgemeinschaften aus den Bereichen der Stadtentwicklung, Wohngenossenschaften sowie Vertretern der GdW und weiteren Verbänden durchgeführt. In vier Großstädten sind zusätzlich vertiefende Fallstudien mit Bewohner- und Mitarbeiterbefragungen erfolgt. Die Antworten zeigen, dass – bis auf eine Ausnahme – in allen untersuchten Quartieren die Herausforderungen im gesellschaftlichen Zusammenleben innerhalb der letzten fünf Jahre größer wurden und sich die allgemeine Wohnsituation in jedem zweiten Quartier verschlechtert hat. Zu den steigenden Herausforderungen zählen Nachbarschaftskonflikte, Gewalt in Familien, aber auch interkulturelle Konflikte und Kinderarmut.

Die Herausforderungen könnten durch zivilgesellschaftliche und staatliche Akteure bearbeitet werden, schlussfolgern die Studienautoren. Arbeitslosigkeit in den Quartieren solle durch gezielte Stärkung lokaler Angebote bekämpft werden, Begegnungsstätten sollten eingerichtet

© 2020 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

werden und die Politik solle die Bemühungen der Zivilgesellschaft finanziell unterstützen. Die Wohnungsunternehmen sollten Beratungsangebote machen sowie Aktivitäten für Kinder und Jugendliche in ihren Quartieren fördern und ermöglichen.

Die Studie „Herausforderung: Zusammenleben im Quartier" steht auf der Website www.gdw.de zum Download zur Verfügung.

Gesundheitswirtschaft

Anzahl öffentlicher Krankenhäuser weiter sinkend; Trend zur formellen Privatisierung gestoppt

Der Anteil von Krankenhäusern im Besitz der öffentlichen Hand ist zwischen 2007 und 2017 von 32,4 auf 28,8 Prozent gesunken, im Jahr 1991 hatte der Anteil noch 46 Prozent betragen. Gleichzeitig stieg der Anteil der Krankenhäuser in privater Trägerschaft kontinuierlich von 14,8 Prozent im Jahr 1991 auf 37,1 Prozent in 2017. Der Anteil freigemeinnütziger Krankenhäuser verringerte sich um 5 Prozent auf nunmehr 34,1 Prozent. Dies sind Ergebnisse der im März 2020 vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten aktuellen Krankenhausstatistik.

Weil öffentliche Krankenhäuser im Durchschnitt jedoch rund dreimal so viele Betten haben wie Kliniken in privater Trägerschaft, stand im Jahr 2017 weiterhin fast jedes zweite Bett (48 Prozent) in einem öffentlichen Krankenhaus und nur 19 Prozent in einer privaten Klinik.

Insgesamt ist die Zahl der Krankenhäuser in Deutschland zwischen 2007 und 2017 um knapp 7 Prozent auf 1.942 gesunken. Weniger stark, um 2 Prozent, verringerte sich auch die Bettenanzahl. Dabei zeigt sich ein klarer Trend zur Konzentration: Während die Anzahl der kleinen Kliniken mit 100 bis 599 Betten um rund 13 Prozent zurückging, nahm die Zahl der großen Krankenhäuser mit mehr als 600 Betten um knapp 17 Prozent zu.

Bei den öffentlichen Krankenhäusern war seit Erfassungsbeginn der Rechtsform zudem ungebrochen ein Trend zur formellen Privatisierung zu beobachten. Zwischen 2002 und 2016 war der Anteil der öffentlichen Krankenhäuser, die in privatrechtlicher Form (vor allem GmbH) geführt werden, kontinuierlich von 28,3 Prozent auf 60,7 Prozent gestiegen. Im Jahr 2017 zeigte sich bei diesem Anteil nun erstmals ein kleiner Rückgang auf 59,8 Prozent. Gleichzeitig sinkt weiterhin kontinuierlich die Anzahl öffentlicher Krankenhäuser, die als rechtlich unselbstständige Einrichtungen (zum Beispiel Eigenbetriebe, Regiebetriebe) betrieben werden. Im Jahr 2017 lag ihr Anteil an allen öffentlichen Krankenhäusern bei 15 Prozent; im Jahr 2002 hatte dieser noch 56,9 Prozent betragen. Der Anteil juristisch selbstständiger Krankenhäuser in öffentlich-rechtlicher Form stieg in den letzten Jahren hingegen jeweils leicht auf 31 Prozent im Jahr 2017 an.

Die Krankenhausstatistik kann als „Grunddaten der Krankenhäuser" unter www.destatis.de heruntergeladen werden.

Recht und Steuern

BVerwG: Kein Grundrechtsschutz für Arbeitgeberverband

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) in Leipzig hat am 12.12.2019 entschieden, dass ein mehrheitlich von der öffentlichen Hand getragener Arbeitgeberverband sich nicht auf das Grundrecht der Koalitionsfreiheit berufen kann (Az. 8 C 8.19). Als juristische Person des Privatrechts, deren Mitglieder mehrheitlich Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts sind, ist er staatlich beherrscht und kann deshalb nicht Träger von Grundrechten sein.

Hintergrund ist die Klage eines Arbeitgeberverbands, der circa 100 Mitgliedsunternehmen aus dem öffentlichen Personenverkehr vertritt. Dieser schloss für die Mitglieder Tarifverträge ab, die vom Arbeitsministerium des Landes Nordrhein-Westfalen im Wege der „Repräsentativen Tarifverträge Verordnung" von 2016 nicht für repräsentativ erklärt wurden.

Beide Vorinstanzen hatten die Klage auf Feststellung, dass die nordrhein-westfälische Verordnung das Grundrecht des Klägers auf Koalitionsfreiheit nach Art. 9 Abs. 3 GG verletze, als unzulässig abgewiesen. Auch die Revision blieb erfolglos.

Diese Entscheidung hat erhebliche Konsequenzen für den in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins organisierten Arbeitgeberverband, da in Nordrhein-Westfalen öffentliche Auftraggeber im Bereich des öffentlichen Personenverkehrs ihre öffentlichen Aufträge nur an Unternehmen mit repräsentativen Tarifverträgen vergeben dürfen.

Da die Mitglieder des Arbeitgeberverbands mehrheitlich Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts sind, sei der Arbeitgeberverband staatlich beherrscht und könne deshalb nicht Träger von Grundrechten sein. Der Staat habe die Grundrechte der Bürger zu gewährleisten und könne sich nicht auf sie berufen. Laut BVerwG gelte dies unabhängig von der Wahl öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Organisationsformen für alle staatlich beherrschten Zusammenschlüsse.

OLG Düsseldorf: Spielraum bei Beurteilung von Angeboten muss plausibel sein

Beurteilt ein öffentlicher Auftraggeber die Qualität eingehender Angebote, so ist der bei der Bewertung ausgeschöpfte Beurteilungsspielraum für Vergabekammern und Gerichte nachträglich nur schwer zu überprüfen.

Die für eine bessere Überprüfbarkeit erforderlichen Grenzen dieses Beurteilungsspielraums und entsprechende Vorgaben, um die Wertungsergebnisse zu dokumentieren, hat das OLG Düsseldorf daher nun kürzlich konkretisiert (16.10.2019, Verg 6/19).

Demnach muss der Bietervergleich inhaltlich plausibel sein, da Nachprüfungsinstanzen die Art der Benotung und Bewertung später darauf überprüfen können müssen, ob im Vergleich der einzelnen Bieter untereinander die Benotungen sowohl plausibel als auch ohne

© 2020 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Benachteiligung einzelner Bewerber erfolgt sind. Angebote, deren Konzepte keine optimale Lösung für den benötigten Auftrag darstellen, dürfen keine Höchstpunktzahl erhalten.

Das Bewertungsgremium der Auftraggeber muss dem Urteil zufolge dabei nur die Endentscheidung ihrer Bewertung dokumentieren. Das bedeutet, dass der spätere Vergabevermerk nur die letztendlichen, durch das gesamte Gremium getroffene begründete Wertungsentscheidung enthalten muss, nicht jedoch die im Bewertungsprozess getroffenen internen Wertungsvorschläge von Gremiumsmitgliedern.

Kommunale Wohnungsunternehmen an Vergaberecht gebunden

Kommunale Wohnungsunternehmen sind auch dann an das Vergaberecht gebunden, wenn sie neben den nicht gewerblichen Aufgaben hauptsächlich Gewinnerzielungsabsichten verfolgen und auf dem freien, wettbewerblichen Markt agieren. Damit entschied das OLG Rostock in der Rechtssache 17 Verg 3/19 im Sinne des Klägers.

Geklagt hatte ein Architekt, dessen Nachprüfungsantrag von der Vergabekammer abgelehnt worden war, da diese die kommunale Wohnungsbaugesellschaft nicht als öffentlichen Auftraggeber angesehen hatte. Daraufhin zog der Architekt vor das OLG Rostock, das die Wohnungsbaugesellschaft als öffentlichen Auftraggeber erachtete. Wenn ein öffentliches Unternehmen neben nicht gewerblichen Aufgaben noch weitere gewerbliche Aufgaben übernimmt, sei es dennoch ein öffentlicher Auftraggeber und somit an das Vergaberecht gebunden. Eine Gewinnerzielungsabsicht spreche nicht grundsätzlich dafür, dass die Wohnungsbaugesellschaft ihre Aufgaben im Allgemeininteresse gewerblich wahrnehme.

Das Urteil steht damit in Widerspruch zu anderen Urteilen dieser Art. So urteilte das OLG Hamburg im Februar 2019 in einem ähnlichen Fall (1 Verg 3/15), dass die beklagte kommunale Wohnungsbaugesellschaft kein öffentlicher Auftraggeber im Sinne des § 99 Nr. 2 GWB sei. Demnach bleibt eine abschließende, bundesweite Klärung dieser Frage offen.

Bürgermeister wegen fahrlässiger Tötung in drei Fällen verurteilt

Der Bürgermeister von Neukirchen in Hessen wurde wegen fahrlässiger Tötung durch Unterlassen in drei Fällen für schuldig gesprochen. Hintergrund des Prozesses war das Ertrinken von drei Kindern in einem Dorfteich im Jahr 2016. Die fünf bis neun Jahre alten Kinder hatten an der Badestelle ohne ihre Eltern gespielt und waren ertrunken. Der genaue Hergang des Unfalls konnte jedoch nie geklärt werden. Ein Schild neben der Badestelle hatte darauf verwiesen, dass das Betreten auf eigene Gefahr geschehe und Eltern für ihre Kinder hafteten. Pflastersteine zur Befestigung des Ufers seien über die Jahre durch Algenbewuchs rutschig geworden. Die Richterin erklärte, dass der Teich deshalb mit Rettungssteinen oder Gittern hätte gesichert werden müssen.

„Ein Bürgermeister trägt die Verantwortung für seine Bürger", so die Oberstaatsanwältin in ihrem Plädoyer. Das Urteil könnte Auswirkungen auf andere Kommunen haben, die über ähnliche Teiche und Gewässer verfügen oder auf Gefahren mithilfe von Schildern hinweisen. Der Bürgermeister selbst lehnte eine Mitverantwortung ab.

Das Amtsgericht in Schwalmstadt verhängte in seinem Urteil eine Geldstrafe von 12.000 Euro, die für zwei Jahre auf Bewährung ausgesetzt wurde. Zudem muss der Bürgermeister, der laut Gericht seiner Verkehrssicherungspflicht nicht nachgekommen sei, 4.000 Euro an eine gemeinnützige Einrichtung zahlen.

Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig, die Verteidigung hat aufgrund der „grundsätzlichen Bedeutung" der Angelegenheit bereits Berufung eingelegt. Das Verfahren könnte vor dem Landgericht Marburg wieder aufgenommen werden.

Um den Kommunen Rechtssicherheit zu geben, hat Schleswig-Holstein als erstes Bundesland im Juni 2020 ein Badesicherheitsgesetz beschlossen. Dieses regelt, wann und in welchem Umfang Badeaufsicht zu gewährleisten ist und wie rechtssichere Beschilderungen auszusehen haben.

ÖPNV

Kostenloser ÖPNV in Monheim

Die Stadt Monheim am Rhein bietet ihren Einwohnern seit April 2020 als eine der ersten Kommunen in Deutschland einen kostenlosen Nahverkehr im Stadtgebiet an. Das Projekt kostet die Stadt drei Millionen Euro im Jahr und wird zunächst für drei Jahre laufen.

Die Stadt erhofft sich laut Medieninformationen durch die Maßnahme einen Nutzeranstieg in den Bussen und Bahnen der Stadt. Bisher nutzen nur 10 Prozent der Monheimer den öffentlichen Nahverkehr. Laut dem Bürgermeisters soll die Maßnahme den Klimaschutz unterstützen. Die Einwohner erhalten ihr Ticket per Post, können es aber auch digital per App nutzen. Der sogenannte Monheim-Pass ist nicht nur als Busticket einsetzbar, sondern beinhaltet noch weitere Funktionen, wie etwa den dazu buchbaren Stadtbibliotheksausweis.

Monheim ist nicht die erste deutsche Stadt, die einen flächendeckenden kostenfreien ÖPNV eingeführt hat. Andere Städte wie Augsburg und das bayerische Pfaffenhofen bieten ebenfalls einen kostenlosen ÖPNV im Innenstadtbereich an, Augsburg seit Anfang 2020 und Pfaffenhofen seit 2018. Die erste deutsche Stadt mit einem kostenlosen ÖPNV war Templin in Brandenburg. Hier wurde 1998 der Nahverkehr kostenlos, allerdings nur bis 2003, als das Projekt aus Kostengründen eingestellt werden musste.

© 2020 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

IN EIGENER SACHE

Start-ups: Fit fürs Vergaberecht

Gemeinsam mit dem Digitalverband Bitkom e.V. hat das Institut für den öffentlichen Sektor am 19.5.2020 eine Vergaberechtsschulung für Start-ups organisiert. In dem einstündigen Onlineseminar vermittelten Vergaberechtsexperten der KPMG Law Rechtsanwaltsgesellschaft mbH die wichtigsten Grundlagen öffentlicher Ausschreibungsprozesse und gaben praktische Tipps für junge Unternehmen, die an einer Leistungserbringung für den öffentlichen Sektor interessiert sind.

Das Institut setzt sich mit seiner Initiative myGovernment bereits seit mehreren Jahren für die Vernetzung von Start-ups mit dem öffentlichen Sektor ein. Eine Zusammenarbeit scheitert aber häufig an der Komplexität des Vergaberechts, das für die jungen und oftmals kleinen Unternehmen schwer zu durchschauen ist. So folgten über 100 Teilnehmer aus der Gründerszene der Schulungseinladung und nutzten auch zahlreich die Gelegenheit, den Referenten Fragen zu Vergabeverfahren zu stellen.

Das Institut organisierte mit dem Seminar bereits zum dritten Mal ein solches Schulungsangebot für Start-ups. Die Initiative myGovernment wird mit weiteren Onlineformaten im Herbst 2020 fortgeführt. Nähere Informationen werden zeitnah unter www.my-government.de veröffentlicht.

Digitalisierung für eine zukunftsfähige Stadtentwicklung: Expertendiskussion zu Smart Cities in Baden-Württemberg

Die Digitalisierung der Städte und Kommunen ist dem Land Baden-Württemberg ein wichtiges Anliegen im Sinne eines effizienten und modernen Gemeinwesens. Vor diesem Hintergrund fand am 19.6.2020 eine von der baden-württembergischen FDP/DVP-Landtagsfraktion veranstaltete Expertendiskussion zum Thema „Die Stadt der Zukunft – Smarte Cities für ein #SmartesLändle“ statt.

Bei der aufgrund der Covid-19-Pandemie online durchgeführten Veranstaltung diskutierte Ferdinand Schuster, Geschäftsführer des Instituts für den öffentlichen Sektor, zusammen mit weiteren Referenten aus Wissenschaft und Wirtschaft sowie Vertreterinnen und Vertretern aus der kommunalen Praxis – darunter unter anderem Dr. Steffen Braun, Institutsdirektor am Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation, und Antonija Scheible, CIO/CDO der SWU Stadtwerke Ulm/Neu-Ulm, über Handlungsbedarfe und Möglichkeiten der Digitalisierung.

Ferdinand Schuster machte deutlich, dass Digitalisierung kein Selbstzweck sei. Es müsse immer der Nutzer, also die Bürgerinnen und Bürger, im Mittelpunkt stehen, und der Mehrwert und Nutzen digitaler Angebote müssen klar erkennbar sein. Die Aufgabe von Smart Cities sei es, die Lebensqualität für die Einwohnerinnen und Einwohner zu steigern. Antonija Scheible und Kevin Lindauer, Digitalisierungsbeauftragter der Stadt Pforzheim, betonten, dass Städte unabhängig von ihrer Größe spannende Digitalisierungsprojekte auf den Weg bringen könnten: Etwa Sensoren für die Frühanzeige von Straßenglätte oder das Zählen und Überwachen von Schädlingen in einer Stadt wie etwa Ratten oder Anwendungen für den Nutzer im Alltag wie ein Bus on demand, der mithilfe künstlicher Intelligenz seine Fahrgäste zum Zielort bringt.

Laut Ferdinand Schuster könne als positiver Nebeneffekt auch wirtschaftliches Wachstum entstehen, wenn es der Stadt gelingt, ein Start-up-freundliches Klima zu etablieren. Für die Wirtschaft sei es dabei unerlässlich, dass der Staat bzw. die kommunalen Verwaltungen eine klare Strategie hätten, die aufzeige, wohin der Digitalisierungsweg gehen solle.

Onlineveranstaltung: Strategischer Einkauf im Blick

Gemeinsam mit der KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft veranstaltete das Institut für den öffentlichen Sektor am 20.7.2020 eine digitale Veranstaltung, in der über aktuelle Herausforderungen der öffentlichen Beschaffung diskutiert wurde. In dem zweistündigen Format präsentierten Vertreter des Instituts neue Studienergebnisse (siehe Kasten). Der Beschaffungsexperte Prof. Dr. Michael Eßig (Universität der Bundeswehr München) stellte eigene Forschungen vor. Kira Wolken, Einkaufsexpertin bei KPMG, gab gemeinsam mit dem Vergaberechtler Henrik Baumann von KPMG Law Tipps für die Praxis. Die hohe Relevanz des Themas zeigte sich auch an der regen Diskussion der Teilnehmer.

Studie Institut für den öffentlichen Sektor und KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (2020): Strategischer Einkauf im Blick. Die öffentliche Beschaffung auf dem Weg vom Bestellabwickler zum strategischen Einkäufer. Verfügbar unter www.publicgovernance.de

Aus den Studienergebnissen wurde deutlich: Von der Rolle eines rein operativen Bestellabwicklers haben sich die öffentlichen Beschaffer weitgehend verabschiedet. Aktuell stehen die Themen Prozesseffizienz und Digitalisierung im Fokus. Hier gibt es aber noch viel zu tun: „Die Digitalisierung des Einkaufsprozesses ist mehr als die Implementierung einer eVergabe-Plattform“, so die Experten Wolken und Baumann. Prof. Eßig nahm in seinem Vortrag die Lieferantenbeziehungen in den Blick. Es gebe immer weniger Angebote und wenn, dann entscheide der Preis. „Der öffentliche Sektor muss sich darum bemühen, als Auftraggeber attraktiv zu bleiben“, so Eßig. Bei der Beschaffung innovativer und nachhaltiger Produkte wird dieser Aspekt umso relevanter.

Als Fazit bleibt, dass die meisten Beschaffungsstellen noch ein Stück des Weges hin zum strategischen Einkäufer vor sich haben. Um das Ziel zu erreichen, müssten die Beschaffungsstellen innerhalb der Organisation eine erweiterte Rolle erhalten.

© 2020 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

SERVICE

Abonnement PublicGovernance

Gerne senden wir Ihnen zukünftige Ausgaben unserer Zeitschrift PublicGovernance kostenfrei zu.

Bitte beachten Sie, dass der Versand von PublicGovernance nur an Mitglieder der Geschäftsleitung, Aufsichtsratsmitglieder und Verwaltungsräte öffentlicher Unternehmen sowie Angehörige der öffentlichen Verwaltung erfolgt. Auf unserer Homepage www.publicgovernance.de können Sie das Bestellformular ausfüllen oder die Zeitschrift direkt unter de-publicgovernance@kpmg.com abonnieren. Unsere Adresse finden Sie im Impressum unten auf dieser Seite.

Abbestellung: Wenn Sie die Zeitschrift PublicGovernance künftig nicht mehr erhalten möchten, senden Sie uns bitte eine E-Mail an de-publicgovernance@kpmg.com.

Impressum

PublicGovernance
Zeitschrift für öffentliches Management

Sommer 2020
ISSN 1866-4431

Herausgeber:

Institut für den öffentlichen Sektor e.V.
Klingelhöferstraße 18
10785 Berlin

T +49 30 2068 2060
F +49 1802 11991 3060
de-publicgovernance@kpmg.com

www.publicgovernance.de

Vorstand des Instituts:

Ulrich Maas
Diethelm Harwart

Wissenschaftlicher Leiter des Instituts:

Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid

V.i.S.d.P.:

Dr. Ferdinand Schuster

Redaktion:

Franziska Holler
Nina Kairies-Lamp
Michael Plazek
Esther Steverding
Vanessa Zander

Bildnachweise: S. 5: © K_E_N/iStockphoto.com, S. 16: © IGphotography/iStockphoto.com, S. 24: © izkes/iStockphoto.com, S. 27: © gradyreese/iStockphoto.com, S. 28: © querbeet/iStockphoto.com, S. 31: © NicoElNino/iStockphoto.com

© 2020 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Ansprechpartner

Dr. Ferdinand Schuster
Institut für den öffentlichen Sektor e.V.
Klingelhöferstraße 18
10785 Berlin
T +49 30 2068 2060
de-publicgovernance@kpmg.com

Ansprechpartner in der Schweiz

Marc-André Giger
KPMG AG
Hofgut
CH-3073 Gümligen
T +41 58 249 21 11
marcandregiger@kpmg.com

www.publicgovernance.de

Die enthaltenen Informationen sind allgemeiner Natur und nicht auf die spezielle Situation einer Einzelperson oder einer juristischen Person ausgerichtet. Obwohl wir uns bemühen, zuverlässige und aktuelle Informationen zu liefern, können wir nicht garantieren, dass diese Informationen so zutreffend sind wie zum Zeitpunkt ihres Eingangs oder dass sie auch in Zukunft so zutreffend sein werden. Niemand sollte aufgrund dieser Informationen handeln ohne geeigneten fachlichen Rat und ohne gründliche Analyse der betreffenden Situation.

Die Ansichten und Meinungen in Gastbeiträgen sind die des jeweiligen Verfassers und entsprechen nicht unbedingt den Ansichten und Meinungen des Instituts für den öffentlichen Sektor e.V.

© 2020 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.