

Institut für den öffentlichen Sektor

Public Governance

ZEITSCHRIFT FÜR ÖFFENTLICHES MANAGEMENT

Verwaltung digital – doch wer macht's?

Gastkommentar
Dr. Markus Richter
Staatssekretär im Bundesministerium
des Innern, für Bau und Heimat

Verwaltung in Krisenzeiten – Auswirkungen
der Pandemie auf den öffentlichen Dienst

Bürokratismus – Ursachen und Lösungs-
vorschläge

Neuorientierung für die Unternehmens-
beteiligungen im Bereich des Bundes

Gefördert durch



INHALT

Editorial

- 3 Die Krise bleibt – nicht die einzige Herausforderung

Gastkommentar

- 4 Digital gegen die Krise: IT-Fachkräfte dringend benötigt

Schwerpunktthema

- 6 Verwaltung digital – doch wer macht's?
- 9 Über das Projekt: IT-Fachkräfte im öffentlichen Sektor

Im Fokus

- 12 Verwaltung in Krisenzeiten – Auswirkungen der Pandemie auf den öffentlichen Dienst
- 15 Blitzumfrage – Öffentliche Finanzen in der Corona-Krise: Die Pandemie trifft besonders die Kommunen

Standpunkt

- 16 Bürokratismus – Ursachen und Lösungsvorschläge
- 19 Neuorientierung für die Unternehmensbeteiligungen im Bereich des Bundes

Aktuelles aus Verwaltungswirtschaft und öffentlichen Unternehmen

- 22 **Corona-Krise**
Öffentliche Verwaltung gibt sich gutes Zeugnis in der Krise (und Weiteres)
- 23 **Corporate Governance**
Bundesunternehmen sollen beim Frauenanteil im Vorstand Vorbild sein (und Weiteres)
- 24 **Digitalisierung**
IT-Sicherheitsgesetz 2.0: BSI wird gestärkt (und Weiteres)
- 26 **Öffentliche Finanzwirtschaft**
Fast 2,2 Billionen Euro – öffentliche Schulden erreichen Höchststand (und Weiteres)
- 27 **Haushalts- und Rechnungswesen**
Entlastung für Kommunen in NRW: Das neue NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (und Weiteres)
- 28 **Verwaltungsmodernisierung**
Studie der Hertie School: Neuer Schwung durch „Querwechsler“
- 28 **Nachhaltigkeit**
Klimaschutzfinanzierung trotz Haushaltsnotlage – neuer Leitfaden für Kommunen (und Weiteres)
- 28 **Gesundheitswirtschaft**
Bundesministerium für Gesundheit fördert Investitionen zur Digitalisierung der Kliniken
- 29 **Recht und Steuern**
Jahressteuergesetz erleichtert Gemeinnützigkeit von Servicegesellschaften (und Weiteres)
- 30 **ÖPNV**
ÖPNV: Veränderte Kundennachfrage durch Corona-Krise

In eigener Sache

- 30 Deutschlandweite Übersicht von GovTech-Start-ups (und Weiteres)

Service

- 31 Abonnement PublicGovernance, Impressum, Ansprechpartner

Die Krise bleibt – nicht die einzige Herausforderung



Auch im Jahr 2021 bleibt die Corona-Krise die drängendste vorherrschende Aufgabe für Staat und Verwaltung. Die akute Krisenbewältigung – sei es die Implementierung der Impfstrategie oder die Auszahlung der Staatshilfen – fordert nun schon seit über zwölf Monaten alle Kräfte. Dabei bleiben zugleich die längerfristigen Herausforderungen erhalten, mit denen die öffentliche Hand auch über das hoffentlich baldige Ende der Pandemie hinaus umgehen muss.

Während bei der großen Aufgabe unserer Zeit, der Eindämmung des Klimawandels, die krisenbedingten Einschränkungen von Wirtschaft und Verkehr sogar zu einer Entlastung beim Ausstoß von CO₂ führen, ist bei der Digitalisierung ein deutlich erhöhter Druck festzustellen. Der digitale Wandel ist durch die Corona-Pandemie sogar noch beschleunigt und verstärkt worden. Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung – die entspre-

chenden europaweiten Vergleiche zeigen dies seit Jahren – hat in Deutschland deutlichen Nachholbedarf. Die Krise hat das noch klarer sichtbar gemacht.

Die Digitalisierung ist aber nur auf den ersten Blick eine Angelegenheit von Infrastruktur, Technologie und Daten. Vor allem ist sie eine Frage des Organisationswandels sowie von entsprechend dafür bereiten und ausgebildeten Menschen. Wer aber kann diese Aufgabe schultern – brauchen wir dafür mehr Personal, möglicherweise speziell ausgebildete Fachkräfte? Und falls ja, wie viele?

Diese Fragen hat sich auch das Institut für den öffentlichen Sektor gestellt und deshalb gemeinsam mit der Wirtschaftsuniversität ESMT Berlin eine Analyse zum IT-Fachkräftebedarf im öffentlichen Sektor auf Basis der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) durchgeführt. Unser herzlicher Dank gilt dem Projektteam der ESMT Berlin. Die Ergebnisse der Analyse finden Sie im Schwerpunktbeitrag dieser Ausgabe.

Wir freuen uns ganz besonders, dass Dr. Markus Richter, Staatssekretär im Bundesinnenministerium und Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik, in seinem Gastkommentar aufzeigt, welche Maßnahmen der Bund aktuell unternimmt, um dem Bedarf an IT-Personal und IT-Weiterbildung angemessen zu begegnen. An dieser Stelle danken wir ihm herzlich für seinen hochaktuellen Beitrag.

Mit Stolz und großem Dank an zwei weitere außerordentlich sachkundige, profilierte Persönlichkeiten möchten wir in dieser Ausgabe auf weitere Beiträge aus externer Feder verweisen: Dr. Gisela Meister-Scheufelen, Vorsitzende des Normenkontrollrats Baden-Württemberg,

erklärt in ihrem Standpunkt Ursachen für Bürokratiebelastungen und schlägt Lösungen vor, die Unternehmen insbesondere in Krisenzeiten entlasten könnten. Stefan Ramge, Ministerialdirektor und Leiter der Abteilung Beteiligungen, Bundesimmobilien und Privatisierungen im Bundesfinanzministerium, beschäftigt sich mit dem neuen Public Corporate Governance Kodex des Bundes und stellt dessen Regelungen in unserer Zeitschrift vor.

Unserem wissenschaftlichen Leiter, Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid, verdanken wir einen Einblick in die unmittelbare Krisenbewältigung der öffentlichen Verwaltung. Sein Beitrag beruht auf Ergebnissen einer Studie unter Verwaltungsorganisationen.

Wir freuen uns über Ihr Interesse an unserer Zeitschrift und wünschen Ihnen eine spannende Lektüre – sowie weiterhin beste Gesundheit!

Ulrich Maas

Vorsitzender

Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

Digital gegen die Krise: IT-Fachkräfte dringend benötigt

„Wir sind bund“ – das ist das Motto und der Name der laufenden Kampagne des Stellen- und Ausbildungsportals der Bundesverwaltung, die das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) entwickelt hat. Mit vier bunten Sprechblasen in geometrischen Formen hinterlegt ist der Schriftzug seit Beginn des Jahres in Werbespots und auf Plakaten zu sehen. „Wir sind bund“ ist nur ein Beispiel für die vielen Kampagnen und Projekte der Bundesverwaltung, die junge Menschen wie auch Menschen mit Berufserfahrung ansprechen, um sie für den öffentlichen Dienst zu gewinnen. In vielen Bereichen wird Nachwuchs gesucht, ganz besonders aber liegt der Fokus immer wieder auf IT-Fachkräften.



Quelle: Henning Schacht

Dr. Markus Richter

Staatssekretär im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat sowie Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik

Der IT-Fachkräftemangel ist ein Problem, mit dem die Bundesverwaltung nicht alleine dasteht. Eine Umfrage des Digitalverbands Bitkom e.V. stellte Ende 2020 fest, dass in Deutschland über alle Branchen – außer dem öffentlichen Sektor – verteilt 86.000 Stellen für IT-Fachkräfte unbesetzt sind. Für den Bundesdienst alleine fehlen bis zum Jahr 2023 bis zu 23.000 IT-Fachkräfte. Um künftig mit Arbeitgebern aus der Privatwirtschaft konkurrieren zu können, muss die Bundesverwaltung sich nicht nur gut nach außen präsentieren. Sie muss auch in sich selbst investieren sowie innovativer und agiler werden.

Dem IT-Fachkräftemangel begegnen

Für eine verstärkte Gewinnung und Bewerbung von IT-Fachkräften ist die gesamte Struktur des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber zu betrachten. Der öffentliche Dienst bietet viele Vorteile. Sicherheit, flexible Arbeitsmodelle, Aufstiegsmöglichkeiten und umfassende Fortbildungsangebote sind dabei nur einige Beispiele. Gerade in den letzten Jahren konnten zum Beispiel durch eine Reihe tarif- und besoldungsrechtlicher Verbesserungen und Flexibilisierungen für das Bestandspersonal sowie für die Fachkräftegewinnung wichtige Fortschritte erzielt werden. Der Blick auf die

gesamte Struktur lässt jedoch auch noch Baustellen sichtbar werden. Diesen widmet sich seit 2019 die vom Digitalkabinett eingesetzte interministerielle Arbeitsgruppe „Personal in der Digitalen Verwaltung (PersDiV)“.

In mehreren Unterarbeitsgruppen betrachtet die AG PersDiV gezielt Themen wie die Gewinnung von Schlüsselfachkräften, die Diversifizierung von Abschlüssen und neue Arbeitsweisen. Zudem hat sie den Aufbau einer Arbeitgebermarke Bund angeregt, der inzwischen in die Federführung des BMI übergegangen ist. Ein weiterer Schwerpunkt der AG liegt auf der Stärkung digitaler Kompetenzen in der Bundesverwaltung. Gerade dies spielt eine wichtige Rolle, denn neben der Gewinnung von neuem Personal ist es essenziell, auch in die Digitalkompetenzen des Bestandspersonals zu investieren und die Ausbildung von Digitalkompetenzen in die dualen Studiengänge der Hochschulen des Bundes zu integrieren.

Digitalkompetenzen ausbauen

Der Kompetenzaufbau in der Bundesverwaltung durch allgemeine berufsbegleitende Fortbildungen – insbesondere der Fortbildung von Nachwuchskräften und Führungskräften sowie der Fortbildung



im internationalen Bereich – ist Aufgabenschwerpunkt der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAköV). Diese hat in Bezug auf die Digitalisierung drei zentrale Kompetenzgebiete identifiziert: Fachliche Kompetenzen, soziale Kompetenzen und sogenannte Selbstkompetenzen. Die fachlichen Kompetenzen umfassen dabei Fähigkeiten, wie die Potenziale der Digitalisierung für den eigenen Arbeitsbereich nutzbar zu machen, nicht digitalisierte Geschäftsprozesse in digitale Prozesse umzuwandeln und Daten aus unterschiedlichen Quellen zu analysieren, zu bewerten, miteinander zu verknüpfen und für die eigene Arbeit aufzubereiten. Zu sozialen Kompetenzen gehören Fähigkeiten wie die Initiierung, Steuerung und aktive Mitgestaltung von Change-Prozessen oder die agile und zielorientierte Führung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Auch zählen die Fähigkeiten dazu, Mitarbeitende zu einem engagierten Team zu formen, beim Einsatz technischer Kommunikationsmittel Empathie und Wertschätzung zu zeigen sowie den richtigen Kommunikationsweg für die jeweilige Situation zu wählen. Selbstkompetenzen sind unter anderem die Fähigkeit, sich selbst zu reflektieren, sich ständig weiterzuentwickeln und sich auf neue Arbeitsformen einzulassen.

Der digitale Wandel geht mit neuen Anforderungen einher. Die BAKöV zielt daher auf punktgenaue Fortbildungen, die den konkreten Bedarf der und des Einzelnen treffen. Dazu werden aufgabenbezogene Anforderungsprofile in den Behörden entwickelt, die bereits die künftigen Veränderungen durch die Digitalisierung der

Arbeitswelt und durch die Einführung neuer, moderner Arbeitsformen (New Work), aber auch durch andere Entwicklungen, zum Beispiel im Bereich der Nachhaltigkeit, berücksichtigen. Offenheit für Innovationen, Kreativität, Flexibilität und Selbstständigkeit kann nicht erzwungen werden. Ein Fortbildungsangebot, das diese Werte vorlebt, kann viele Beschäftigte an neue Arbeitsweisen heranführen. Vorreiter hierfür ist die Digitalakademie für die Bundesverwaltung. Sie ist Teil der BAKöV und wird ab Ende Mai 2021 allen Beschäftigten des Bundes zur Verfügung stehen.

Die Digitalakademie

Die Digitalakademie wird zunächst als Onlineportal starten, auf dem Fortbildungsangebote für verschiedene Zielgruppen und Aufgabenbereiche zur Verfügung gestellt werden. Diese Angebote werden sukzessive weiter ausgebaut. Die Digitalakademie wird so zum einen digitale Lernformate wie Webinare, elektronische Lernprogramme und Lernvideos und zum anderen dann aber auch Präsenzveranstaltungen wie Seminare und Workshops umfassen.

Ergänzend zu den Vorhaben der Digitalakademie wird zudem zurzeit durch den IT-Planungsrat der eGov-Campus, eine verwaltungsübergreifende digitale Hochschulplattform für „eGovernment – Verwaltungsinformatik“, aufgebaut. Im Gegensatz zur Digitalakademie liegt der Fokus des eGov-Campus auf den Hochschulen und somit auf der Ausbildung.

Die Digitalisierung stellt die Bundesverwaltung vor gewaltige Herausforderungen.

Doch während häufig über Infrastruktur und Verwaltungsdienstleistungen diskutiert wird, dürfen wir die Menschen dahinter nicht vergessen. Dafür ist die Bundesverwaltung innovativer, agiler und effizienter zu gestalten: Personalgewinnung – wie durch die „Wir sind bund“-Kampagne und die Ausbildungsgänge der Hochschulen des Bundes – und Personalentwicklung – wie durch die Fortbildungsangebote der BAKöV im Rahmen der Digitalakademie – spielen hier eine zentrale Rolle. Nur eine Verwaltung, deren Personal offen für Innovation und neue Arbeitsweisen ist, wird den Herausforderungen der Zukunft erfolgreich begegnen können. Daher müssen wir es schaffen, Räume zu kreieren, in denen die Beschäftigten sich mit den Möglichkeiten der digitalen Transformation auseinandersetzen und Innovation erleben können. So können insbesondere Kreativität und die Offenheit gegenüber neuen Technologien gefördert werden. Sie bilden die Grundvoraussetzung für einen Innovationswillen und die Bereitschaft, sich neue Digitalkompetenz anzueignen.

Nicht nur aufgrund des Fachkräftemangels, sondern insbesondere aus der Motivation heraus, die Arbeitswelt von morgen mitzugestalten, ist es essenziell, in die Stärkung der Digitalkompetenzen aller Beschäftigten zu investieren. Denn eines ist sicher: Die Digitalisierung bietet enorme Chancen für den Fortschritt in vielen Lebensbereichen. Diese gilt es zu ergreifen und zu realisieren. |

Verwaltung digital – doch wer macht's?

Bis Ende 2022 sollen Bund, Länder und Kommunen ihre Verwaltungsleistungen über Onlineportale auch digital anbieten. Allein mit der Entwicklung und erstmaligen Implementierung digitaler Prozesse ist es dabei nicht getan. Die digitalen Lösungen müssen langfristig betrieben, regelmäßig gewartet und aktualisiert werden. Schätzungen zeigen nun, dass zur Realisierung dieses Projekts insgesamt 46.600 IT-Fachkräfte benötigt werden. Von diesen müssten mindestens 33.000 direkt bei der öffentlichen Verwaltung angesiedelt sein, da nicht alle IT-Aufgaben von externen Dienstleistern übernommen werden sollten. Dies entspricht rund 75 Prozent der gesamten IT-Personalressourcen in der öffentlichen Verwaltung.

Erstmals wurde der Personalbedarf geschätzt, den die öffentliche Verwaltung zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) benötigt. Eine Projektgruppe aus MBA-Studenten der European School of Management and Technology (ESMT) in Berlin hat gemeinsam mit der KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und dem Institut für den öffentlichen Sektor den Bedarf an IT-Fachkräften für die Entwicklung, Implementierung und nachfolgende Wartung der 575 OZG-Leistungsbündel, die Teil des OZG-Digitalisierungsprogramms sind, geschätzt.¹ Das Schätzmodell (siehe Infokasten auf Seite 9) legt für die Phasen der Entwicklung und Implementierung einen Realisierungszeitraum von insgesamt fünf Jahren zugrunde, analog zu der Frist von circa fünf Jahren, die der Gesetzgeber für die Umsetzung des OZG eingeräumt hat (2017 bis 2022). Unberücksichtigt bleibt der bislang in der Praxis realisierte Fortschritt der OZG-Umsetzung: So wurden beispielsweise einzelne OZG-Leistungen bereits entwickelt und sind in ausgewählten Gebieten digital verfügbar, etwa der Onlineantrag für Elterngeld. Vorrangig wurde der Gesamtbedarf für die vollständige Realisierung des OZG-Digitalisierungsprogramms ermittelt. Immerhin steht ein Großteil der OZG-Umsetzung noch aus, nämlich die flächendeckende Implementierung aller Onlineleistungen.²

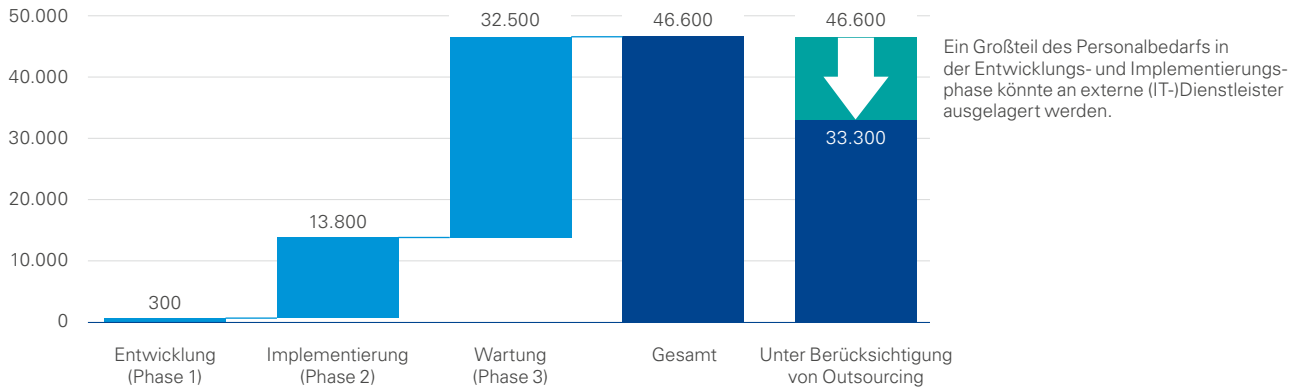
Für das Digitalisierungsprogramm des OZG werden schätzungsweise 46.600 IT-Fachkräfte benötigt

Gemäß den Kalkulationen der ESMT-Projektgruppe benötigen Bund, Länder und Kommunen insgesamt rund 46.600 IT-Fachkräfte, um alle OZG-Leistungen flächendeckend in der deutschen Verwaltung umzusetzen und um in der Lage zu sein, diese regelmäßig zu warten und zu aktualisieren. Phase 1, die Entwicklung, kann dabei zentral und mit vergleichsweise sehr geringem Personalbedarf erfolgen. Für Phase 2, die Implementierung in allen Gebietskörperschaften, ist der Personalbedarf bereits deutlich größer. Dabei gründet die Kalkulation auch hier auf der Annahme, dass sich die Länder und Kommunen bei der Implementierung an den zentral entwickelten Musterprozessen orientieren. Phase 3, der laufende Unterhalt und die Wartung der digitalen Verwaltungsleistungen, müsste allerdings weitgehend dezentral erfolgen, das heißt in den Verwaltungsorganisationen von Bund, Ländern und Kommunen. Sie erfordert deshalb mit geschätzt über 30.000 IT-Fachkräften den höchsten Personaleinsatz.

¹ Die Umsetzung des Projekts „Portalverbund“, das ebenfalls Bestandteil des OZG ist, bleibt bei den vorliegenden Kalkulationen unberücksichtigt.

² Laut Angaben des OZG-Dashboards des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat sind bereits über die Hälfte der OZG-Leistungen verfügbar. Eine Leistung gilt aber bereits als digital „verfügbar“, sobald sie in nur einer Kommune den Reifegrad 2 erreicht hat. Reifegrad 2 bedeutet, dass grundsätzlich ein Onlineantrag verfügbar ist, aber möglicherweise noch nicht alle Nachweise rechtsverbindlich übermittelt oder Bescheide digital zugestellt werden können. Das aktuelle OZG-Dashboard kann unter www.onlinezugangsgesetz.de eingesehen werden.

Abbildung: Geschätzter Personalbedarf (IT-Fachkräfte) zur Umsetzung des OZG-Digitalisierungsprogramms auf allen Verwaltungsebenen



Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V. auf Basis von Berechnungen der ESMT Berlin (2021)

IT-Fachkräftebedarf auch nach Aufgabenauslagerung sehr hoch

Ein Großteil der Entwicklung und der Implementierung (Pilotierung) der digitalen Prozesse im Rahmen des OZG wurde bereits an externe (IT-)Dienstleister ausgelagert. Doch nicht alle Aufgaben können extern vergeben werden und sollten auch aus strategischen Gründen innerhalb der eigenen Verwaltungsorganisation verbleiben. Hierzu dürften mindestens die langfristige Bereitstellung, Wartung und Aktualisierung der digitalen Verwaltungsdienste zählen. Unter der Annahme, dass die Verwaltung „digital souverän“ bleiben will, dürfte sie sich bei der längerfristigen Aufrechterhaltung ihrer digitalen Infrastruktur nicht in die Abhängigkeit von externen Dienstleistern begeben. Um ausreichend eigene Expertise aufzubauen, sollten daher auch in der Entwicklungs- und Implementierungsphase zumindest die Managementfunktionen in der jeweiligen Organisation verbleiben.

Unter Berücksichtigung dessen sinkt bei der Auslagerung eines Großteils der Aufgaben in der Entwicklungs- und Implementierungsphase der geschätzte Personalbedarf für die öffentliche Verwaltung im Berechnungsmodell der ESMT von insgesamt 46.600 auf 33.000 IT-Fachkräfte (vergleiche Abbildung). Damit bleibt der Personalbedarf groß, denn gemäß dem vorliegenden Modell entfällt der größte Bedarf auf die Phase der regelmäßigen Wartung und Aktualisierung. Selbst unter Berücksichtigung von Verwaltungskooperationen auf kommunaler Ebene werden für diese Phase schätzungsweise über 30.000 IT-Fachkräfte benötigt (vergleiche Abbildung) – Personal, das langfristig nicht ausgelagert werden sollte.

Neugestaltung der Prozesse notwendig

Nutzerorientierung ist das zentrale Paradigma der OZG-Implementierung. Laut IT-Planungsrat sollen nicht allein die analogen Antragsprozesse digital „übersetzt“ werden. Vielmehr sollen die Prozesse stärker an die Bedürfnisse der Nutzer, das heißt der Bürger, Unternehmen und Verwaltungsmitarbeiter, angepasst werden. Mithilfe agiler Methoden werden die nutzerorientierten Prozesse in Digitalisierungslaboren entwickelt. So beruhen die hier vorgestellten Kalkulationen der ESMT auf der Annahme, dass die Entwicklungsteams mit der Scrum-Methode arbeiten und dass neben einem Scrum-Master auch UX-/UI-Spezialisten Teil des Teams sind. Der Bedarf an diesen besonderen Projektmanagement-Kenntnissen stellt über die Rekrutierung von IT-Personal hinaus nochmals erhöhte Anforderungen an die Personalsuche.

Digitalisierungsprogramm beansprucht 75 Prozent des IT-Personals

Aktuell sind laut Statistik der Bundesagentur für Arbeit rund 28.500 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Informatik- und anderen IKT-Berufen im öffentlichen Sektor tätig.³ Hinzu kommen Beamte im IT-Bereich. Da für diese keine Statistik vorliegt, wird näherungsweise die „Beamtenquote“ des Personals im öffentlichen Dienst herangezogen. Diese betrug zuletzt 36 Prozent.⁴ Demnach ist einschließlich der Beamten von rund 44.500 IT-Fachkräften in der öffentlichen Verwaltung auszugehen.

Aktuelle Personallücke bei IT-Fachkräften schätzungsweise fünfstellig

Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit zeigt, dass die Zahl der IT-Fachkräfte im öffentlichen Dienst in den vergangenen fünf Jahren um etwa 5 Prozent pro Jahr gestiegen ist.⁵ Ein Großteil der heutigen IT-Personalressourcen war demnach schon vor Verabschiedung des Onlinezugangsgesetzes im Jahr 2017 vorhanden. So ist davon auszugehen, dass die meisten dieser Beschäftigten bereits mit anderen Aufgaben als der Umsetzung des OZG befasst sind. Als weitere Beispiele der Verwaltungsdigitalisierung können die Umsetzung der E-Akte, der E-Rechnung oder der E-Vergabe genannt werden. Auch für die Bereitstellung der IT-Infrastruktur und die Gewährleistung der IT-Sicherheit wird Personal benötigt. Die Umsetzung des OZG-Digitalisierungsprogramms ist ein zusätzliches Projekt, für das vor dem Hintergrund der geschilderten Berechnungen allein mindestens 75 Prozent des gesamten verfügbaren IT-Personals im öffentlichen Sektor gebraucht werden. Das vorhandene Personal dürfte dafür nicht ausreichen, es ist von einer fünfstelligen Lücke bei den IT-Fachkräften auszugehen. Nach Aussagen des zuständigen Staatssekretärs fehlen allein im Bundesdienst bis zum Jahr 2023 bis zu 23.000 IT-Fachkräfte.⁶

Woher sollen neue IT-Fachkräfte kommen? Der Wettbewerb ist hart

Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit schließen rund 26.000 Informatikstudenten pro Jahr ihr Studium erfolgreich ab.⁷ Hinzu kommen laut Prüfungsstatistik der Industrie- und Handelskammer jährlich etwa 1.000 erfolgreich abgeschlossene Prüfungen zur/zum Informatikkauffrau/-mann. Gemessen an der Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten IT-Fachkräfte in Deutschland arbeiten davon aber nur gut 3 Prozent in der öffentlichen Verwaltung.⁸ Unterstellt man eine ähnliche Quote für die Berufswahl der Absolventen, so hätten pro Jahr nur circa 800 IT-Absolventen mit (Fach-)Hochschulabschluss oder erfolgreicher Ausbildung zur/zum Informatikkauffrau/-mann Interesse an einer Tätigkeit im öffentlichen Sektor.

Doch längst nicht alle Positionen können mit wenig erfahrenen Absolventen besetzt werden. Absolventen ohne Berufserfahrung könnten gemäß des Rechenmodells der ESMT etwa die Hälfte der Positionen für Entwickler, UX-/UI-Spezialisten, den IT-Support und die Unterstützung bei der Implementierung übernehmen. Etwa 70 Prozent des gesamten Personalbedarfs sollten auf Basis der Annahmen im hier vorgestellten Modell jedoch mit erfahrener Personal besetzt werden. Bei erfahrenen IT-Fachkräften ist der Wettbewerb mit dem Privatsektor noch deutlich größer. Laut einer Untersuchung des Branchenverbands Bitkom gab es Ende 2020 in der Gesamtwirtschaft (exklusive Landwirtschaft und öffentlicher Sektor) 86.000 unbesetzte Stellen für IT-Fachkräfte. Knapp zwei Drittel der untersuchten Unternehmen rechnen in den kommenden Jahren mit einer weiteren Verschärfung der Situation.⁹

3 Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach ausgeübter Tätigkeit (43 Informatik- und andere IKT-Berufe) nach ausgewählten Wirtschaftszweigen WZ 2008; Auswertung für „84 Öffentliche Verwaltung“; Zeitreihe 2015–2020 zum Stichtag 30.6.2020; Auswertung auf Anfrage

4 dbb beamtenbund und tarifunion (2019): Zahlen Daten Fakten, S. 10 ff. (Anteil der Beamten an den Beschäftigten im öffentlichen Dienst, ohne Richter und Soldaten)

5 Vgl. Fußnote 3

6 Siehe Gastkommentar von Staatssekretär Dr. Markus Richter auf S. 4 in dieser Ausgabe: „Digital gegen die Krise: IT-Fachkräfte dringend benötigt“

7 Bundesagentur für Arbeit (2019): Blickpunkt Arbeitsmarkt IT-Fachleute, S. 16; Zahlen für das Jahr 2017, basierend auf Angaben des Statistischen Bundesamts

8 Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach ausgeübter Tätigkeit (43 Informatik- und andere IKT-Berufe) nach ausgewählten Wirtschaftszweigen WZ 2008; Stichtag 30.6.2020; Auswertung auf Anfrage

9 Bitkom e.V., Pressemitteilung vom 16.12.2020: 86.000 offene Stellen für IT-Fachkräfte (Bitkom Research befragte 856 Geschäftsführer und Personalleiter von Unternehmen ab drei Mitarbeitern aller Branchen, ohne Landwirtschaft und öffentlichen Sektor.)



Über das Projekt: IT-Fachkräfte im öffentlichen Sektor

Mit dem Ziel, den gesamten IT-Personalbedarf für die Umsetzung des Digitalisierungsprogramms des Onlinezugangsgesetzes (OZG) zu ermitteln, haben MBA-Studenten der ESMT Berlin in Zusammenarbeit mit der KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und dem Institut für den öffentlichen Sektor im Zeitraum von November bis Dezember 2020 ein Berechnungsmodell entwickelt. Ergänzt wurden die Kalkulationen um Analysen des Arbeits- und Ausbildungsmarktes für IT-Fachkräfte.

Das Berechnungsmodell wurde in drei Phasen unterteilt und basiert auf folgenden Annahmen:

1. Phase: Design und Entwicklung der digitalen Prozesse

Anzahl der zu digitalisierenden Prozesse: 2.163

Das OZG besteht aus 575 Leistungsbündeln, die einzelne Prozesse aus dem LeiKa (Leistungskatalog der öffentlichen Verwaltung) zusammenfassen. Insgesamt beinhaltet der LeiKa rund 6.000 Leistungen und Verrichtungen (Verrichtungen beschreiben konkrete Verfahrensabläufe und werden im LeiKa unter anderem nach Zielgruppen aufgegliedert). Gemäß dem OZG-Umsetzungskatalog des IT-Planungsrats von 2018 bleiben abzüglich der Verrichtungen insgesamt 2.163 Leistungen, die von Bund, Ländern und Kommunen erbracht werden.

Eine aktuellere Leistungsübersicht in dieser Form ist nicht verfügbar, die Anzahl der Prozesse hat sich seit dem Jahr 2018 aber tendenziell erhöht. Daher handelt es sich bei diesem Berechnungsmodell um eine konservative Schätzung.

Weitere Annahme für die Kalkulation: Die Prozesse werden zentral entwickelt und anschließend in der Fläche implementiert.

Teamzusammensetzung und Kapazität: Durchschnittlich 9,5 Vollzeitäquivalente (VZÄ) entwickeln fünf Prozesse in vier Monaten

Benötigt werden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit den folgenden Profilen: Entwickler, UX-/UI-Spezialisten, ein Scrum-Master (anteilig), ein Product Owner sowie anteilig ein Softwarearchitekt, ein Produktmanager sowie Analysten für Leistung und Barrierefreiheit.

Projektdauer: fünf Jahre

2. Phase: Implementierung in den Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen

Anzahl der zu implementierenden Prozesse: 2.163

Gemäß Umsetzungskatalog des IT-Planungsrats von 2018 entfallen davon

- 358 Typ 1-Leistungen auf die Bundesebene (Multiplikator: 1)
- 23 Typ 5-Leistungen auf die kommunale Ebene (Multiplikator: 5.100; dies entspricht der Anzahl der Meldebehörden als Näherungswert für die Anzahl eigenständiger Kommunalverwaltungen)
- 1.782 Typ 2/3/4-Leistungen auf die Länderebene oder kommunale Ebene; basierend auf Informationen des Dachverbands der kommunalen IT-Dienstleister in NRW lassen sich diese Leistungen wie folgt aufteilen:
 - 45 Prozent bzw. 802 auf Länderebene (Multiplikator: 16)
 - 16 Prozent bzw. 285 auf die kreisfreien Städte und Landkreise (Multiplikator: 401)
 - 39 Prozent bzw. 695 auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden (Multiplikator: 4.990; dies entspricht der Anzahl der Meldebehörden abzüglich der 107 kreisfreien Städte und drei Stadtstaaten)

Teamzusammensetzung und Kapazität: Durchschnittlich 5,2 VZÄ implementieren 100 Prozesse in vier Monaten. Benötigt werden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit den folgenden Profilen: IT-Fachkräfte für die Implementierung, ein Umsetzungsmanager sowie anteilig ein Programm-Manager, der für bis zu fünf Teams zuständig ist.

Projektdauer: fünf Jahre

3. Phase: Wartung und Aktualisierung

Anzahl der zu wartenden Prozesse und Multiplikatoren:

Vergleiche Phase 2

Teamzusammensetzung und Kapazität:

Ein VZÄ Systemadministrator, zwei VZÄ Support-Mitarbeiter sowie anteilig ein Datenspezialist und ein Teammanager warten im Schnitt circa 450 einzelne Prozesse.

Projektdauer: laufend

Wir bedanken uns bei dem Projektteam der ESMT Berlin für die gute Zusammenarbeit: Givi Dzamashvili, Tamar Kobaladze, Huyen Nguyen und Aparajith Raman.

IT-Fachkräfte suchen Entwicklungsmöglichkeiten und Innovationskultur

Öffentlicher Sektor bei Gehalt und Innovationskultur im Nachteil

Um die Präferenzen von IT-Fachkräften einschätzen zu können, hat das Projektteam der ESMT im November 2020 ein Stimmungsbild eingeholt. Befragt wurden 28 IT-Fachkräfte, die in Deutschland tätig sind, und 37, die in anderen Ländern arbeiten. Sie haben im Schnitt drei Jahre Berufserfahrung; 26 Prozent verfügen über Arbeitserfahrung im öffentlichen Sektor. Die drei wichtigsten Kriterien bei der Berufswahl sind für diese Gruppen die Entwicklungsmöglichkeiten, Anerkennung und interessante Aufgaben. Insbesondere bei den Entwicklungsmöglichkeiten schneidet der öffentliche Sektor als Arbeitgeber im Vergleich zur Privatwirtschaft aber schlecht ab. Keiner der befragten IT-Fachkräfte, die in Deutschland tätig sind, und nur 3 von 37 Befragten, die in anderen Ländern arbeiten, präferieren in diesem Aspekt den öffentlichen Sektor. Auch bei weiteren Punkten wie der Innovationskultur und den Gehaltsstrukturen schneidet der Privatsektor deutlich besser ab – und zwar mit jeweils über 90 Prozent Zustimmung insbesondere bei den in Deutschland beschäftigten IT-Fachkräften.

Lösungsansätze: Die öffentliche Verwaltung muss an Attraktivität gewinnen

Der öffentliche Sektor muss sich in erster Linie als Arbeitgeber gegenüber der Privatwirtschaft behaupten. Schon beim Thema Recruiting sollte die öffentliche Verwaltung stärker auf die Gewohnheiten der Zielgruppe eingehen und die Stellen über Social-Media-Portale bzw. digitale Jobportale vermarkten. Die vorab erwähnte Befragung hat gezeigt, dass sich die IT-Fachkräfte in erster Linie auf Onlineplattformen wie LinkedIn, Indeed oder Xing informieren. Auch die Geschwindigkeit beim Einstellungsprozess muss sich erhöhen.

Öffentliche Verwaltung muss gezielter für sich werben und eigene Vorteile klar benennen

Bei den Kriterien für die Berufswahl bleiben die Spielräume der öffentlichen Verwaltung hinsichtlich Vergütung und Entwicklung durch das Tarifsystem bzw. die Besoldungsstrukturen eingeschränkt. Die Bundesverwaltung will zwar auf Grundlage eines im Jahr 2019 verabschiedeten Gesetzes mit einer Prämie in Höhe von bis zu 80.000 Euro für IT-Fachkräfte attraktiver werden¹⁰, diese Maßnahme allein wird aber nicht ausreichen und gilt zudem nicht für alle Verwaltungsebenen. Daher sollten noch stärker die positiven Aspekte der Vereinbarkeit von Beruf und Familie oder die Vorteile eines Beamtenstatus in den Vordergrund gerückt werden. Entsprechend den in der oben erwähnten Befragung genannten Kriterien sollten die Gemeinwohlorientierung und eine damit einhergehende Anerkennung einer Tätigkeit für den öffentlichen Sektor betont werden. Im Sinne des Aspekts „interessante Aufgaben“ sollte ebenfalls die gesellschaftliche Relevanz in den Vordergrund gestellt werden.

Vor allem aber muss das Arbeitsumfeld in den Behörden der öffentlichen Verwaltung attraktiver werden. Hierzu zählen die IT-Ausstattung und digitale Infrastruktur oder die räumliche Gestaltung des Arbeitsplatzes genauso wie die Arbeitsweise. Agile Arbeitsformen und Räume für Innovation müssen noch flächendeckender Einzug in Behörden halten. Eine positive Auswirkung infolge der Corona-Pandemie ist auch im öffentlichen Sektor die gestiegene Flexibilität hinsichtlich mobilem bzw. ortsunabhängigem Arbeiten und flexiblere Kern- bzw. Regelarbeitszeiten.¹¹ Dies gilt es im Hinblick auf die Rekrutierung von IT-Fachkräften zu bewahren und – wo nötig – weiter auszubauen.¹² Der Einsatz mobiler Rechner, der Zugang über VPN-Verbindungen und Technologien zur virtuellen Zusammenarbeit sind dafür Grundvoraussetzungen. Gerade in den Kommunalverwaltungen fehlt es aber oftmals an der entsprechenden digitalen Infrastruktur. Laut einer Befragung aus dem November 2020, die Bitkom und

¹⁰ Gesetz zur Modernisierung der Strukturen des Besoldungsrechts vom 9.12.2019, in Kraft getreten am 1.1.2020

¹¹ BCG und Hertie School Centre for Digital Governance (2020): Die Verwaltung als Gewinnerin der Corona-Krise? Ergebnisse der Befragung von Führungskräften im öffentlichen Sektor, S. 23. Wir berichten über die Studie in dieser Ausgabe, siehe S. 22–23

¹² Vgl. Thiersch, K. et al. (2019): Arbeitgeber(un)attraktivität der öffentlichen Verwaltung für IT-Nachwuchskräfte. In: Verwaltung & Management, 25. Jg., Heft 1, S. 28–36. Eine Befragung unter Studentinnen und Studenten der Informatik zeigt, dass die Möglichkeit für Home-Office und flexible Arbeitszeiten zu den am häufigsten genannten Leistungen zählen, die von einem Arbeitgeber angeboten werden sollten.

der Deutsche Städtetag beauftragten, ist die Möglichkeit zur Arbeit im Homeoffice bei der Hälfte der Kommunen kategorisch ausgeschlossen.¹³ Begründet wird dies unter anderem mit fehlendem technischen Know-how.¹⁴ Damit aber kein „Henne-Ei-Problem“ entsteht, sollte die öffentliche Verwaltung mit den bereits verfügbaren Personalressourcen im IT-Bereich und mit Unterstützung externer IT-Dienstleister oder Berater kurzfristig die infrastrukturellen Voraussetzungen schaffen, um künftig für IT-Fachkräfte attraktiver zu werden.

Raum für Innovation und flexible Arbeitsformen schaffen

Maßnahmen, junge Menschen und insbesondere mehr junge Frauen für ein Informatikstudium oder eine Ausbildung im IT-Bereich zu motivieren – hierzu zählt zum Beispiel die viel diskutierte Forderung nach häufigerem und besserem Informatikunterricht in den Schulen –, können unterstützend wirken.

Öffnen für IT-Expertise von außen

Zusätzlich sollte sich die Verwaltung verstärkt nach außen öffnen. So gilt der öffentliche Dienst in Deutschland weiterhin als sehr „geschlossen“, es dominiert das Laufbahnsystem mit strengen Zugangsvoraussetzungen, das wenig Mobilität zwischen öffentlichem und privatem Sektor zulässt.¹⁵ „Querwechsler“, die vom privaten in den öffentlichen Sektor wechseln, könnten dort aber Veränderungsprozesse vorantreiben und sich mit Methodenkompetenz und spezifischem Fachwissen gerade in Querschnittsbereichen, wie unter anderem auch der IT bzw. Verwaltungsdigitalisierung, einbringen.¹⁶

Querwechsler aus der Privatwirtschaft können eine Chance darstellen

Nicht zuletzt müssen auch vermehrt ausländische Fachkräfte im IT-Bereich angeworben werden. Denn die in diesem Beitrag dargestellten Zahlen zeigen, dass der IT-Fachkräftebedarf in der öffentlichen Verwaltung angesichts der großen Lücke im Privatsektor kaum mit dem Angebot auf dem heimischen Arbeitsmarkt gedeckt werden kann.

Ressourcen bündeln – vor allem auf kommunaler Ebene

Eine Blitzumfrage unter Verwaltungsexperten, die das Institut für den öffentlichen Sektor im Jahr 2019 durchführte, zeigt, dass nur ein Viertel der Befragten damit rechnet, dass sich ihre Institution bzw. Gebietskörperschaft bei der OZG-Umsetzung an den zentral erarbeiteten Musterprozessen orientieren wird. Die Mehrheit gehe davon aus, dass neben den Prozessen aus den Entwicklungsgemeinschaften von Bund, Ländern und Kommunen auch individuelle digitale Prozesse entwickelt würden.¹⁷ Dies würde den Personalbedarf im IT-Bereich zusätzlich erhöhen. Denn die hier präsentierten Kalkulationen gehen von einer flächendeckenden Implementierung zentral entwickelter digitaler Prozesse aus.

Daher sollte viel mehr auf Synergien sowie Zusammenarbeit, Erfahrungsaustausch und gegenseitiges Lernen gesetzt werden. IT-Dienstleister wie zum Beispiel auf kommunaler Ebene die AKDB in Bayern oder KISA in Sachsen bzw. auf Landesebene BITBW (Baden-Württemberg) bündeln dabei Expertenwissen in öffentlicher Hand und ermöglichen eine IT-Konsolidierung.¹⁸ Die Aufgaben sind groß, doch die Ressourcen knapp. Statt ihre jeweils eigenen Prozesse zu entwickeln, erscheint es sinnvoller, dass sich die Gebietskörperschaften und Behörden auf die angespannte Personalsituation konzentrieren. |

Franziska Holler, Ferdinand Schuster

¹³ Bitkom und Deutscher Städte- und Gemeindebund (2020): Corona hat in Kommunen einen Digitalisierungsschub ausgelöst. Befragung zur Digitalisierung der Kommunen in der Corona-Krise. Verfügbar unter www.bitkom-research.de. Wir berichten über die Umfrage in dieser Ausgabe, siehe S. 24–25

¹⁴ Ebenda

¹⁵ Gerhard Hammerschmid und Thuid Hustedt (2020): Querwechsler als Impulsgeber für die Verwaltung von morgen. Kurzstudie über Potenzial, Kompetenzen und Erfahrungen von Querwechslern, S. 6. Wir berichten über die Studie in dieser Ausgabe, siehe S. 28

¹⁶ Ebenda, S. 16 ff.

¹⁷ PublicGovernance Sommer 2019: Blitzumfrage: Planmäßige OZG-Umsetzung bis 2022 wird skeptisch gesehen, S. 30

¹⁸ Vgl. zu kommunalen IT-Dienstleistern: Alexander Fricke et. al (2020): Service- und Produktorientierung als Strategie für IT-Service-Provider der öffentlichen Hand. In: PublicGovernance Herbst/Winter 2020, S. 17–19

Verwaltung in Krisenzeiten – Auswirkungen der Pandemie auf den öffentlichen Dienst

Für Verwaltungsbehörden ist die Bewältigung der durch die Pandemie ausgelösten Herausforderungen, ebenso wie für viele Unternehmen, ein außergewöhnlicher Stresstest. Verwaltungsbeschäftigte aller Verwaltungsebenen mussten innerhalb kürzester Zeit auf einen Krisenmodus umschwenken, um gleichzeitig ihre Arbeitsfähigkeit und Dienstleistungen für Bürgerinnen und Bürger sowie für die Wirtschaft aufrechtzuerhalten.

Krisenstäbe wurden eingerichtet, Hilfspakete geschnürt, digitale Lösungen entwickelt und auch das mobile Arbeiten wurde massiv vorangetrieben. Doch ist es den Verwaltungen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene gelungen, leistungsfähig zu bleiben und wie haben die Beschäftigten in den Verwaltungsorganisationen die Corona-Krise bislang erlebt? Wie haben Bürgerinnen und Bürger die Verwaltung bisher wahrgenommen? Was ist gelungen und wo besteht noch Handlungsbedarf? Diesen Fragen ist die Studie der Beratungsagentur Next:Public in Kooperation mit dem Centre for Digital Governance an der Hertie School und mit weiteren Praxispartnern sowie dem dbb Beamtenbund und Tarifunion nachgegangen.

Leistungsfähigkeit der Verwaltung während der Pandemie insgesamt positiv bewertet

Die Ergebnisse der Studie spiegeln die Vielfalt der einschneidenden Veränderungen in der Arbeitsweise der Verwaltung wider. Die Studie gewährt Einblicke sowohl in die Innensicht der Verwaltung als auch in die Außensicht der Bürgerinnen und Bürger. Diese lassen sich zu sechs zentralen Ergebnissen zusammenfassen:

1. Der Großteil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sieht die Leistungsfähigkeit der eigenen Verwaltung angesichts der Corona-Krise insgesamt positiv. Allerdings nimmt rund ein

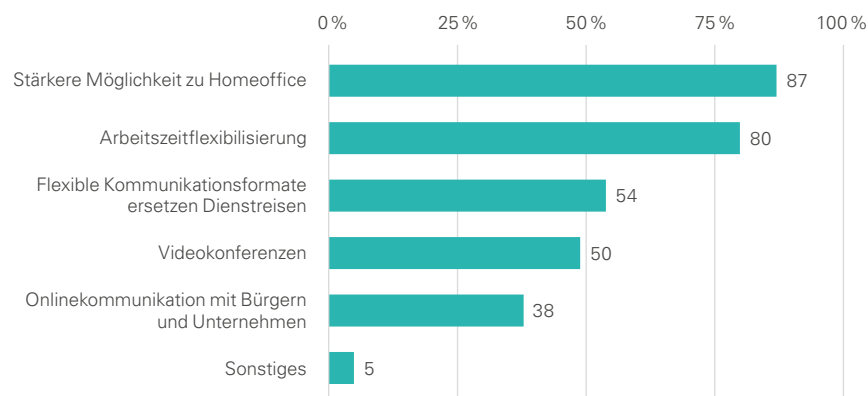
Sechstel der Befragten auch deutliche Leistungseinbußen wahr.

2. Die Arbeitsbelastung der Verwaltung ist klar angestiegen. Rund 40 Prozent der Befragten sehen eine höhere oder wesentlich höhere Arbeitsbelastung. Auf kommunaler Ebene beträgt dieser Wert sogar 50 Prozent.
3. Rund ein Viertel der Beschäftigten wurde im Schnitt mit anderen Aufgaben betraut, in den Kommunen war es sogar mehr als ein Drittel. Beide Ergebnisse bestätigen, dass die Kommunen die Hauptlast der Corona-Pandemie tragen und damit das Rückgrat der Pandemiebekämpfung sind. Gleichzeitig sind sie aber gerade im Hinblick auf digitale Ausstattung und Möglichkeiten zu Homeoffice deutlich schlechter gestellt als Bundes- oder Landesbehörden.
4. Die Außensicht der Bürgerinnen und Bürger fällt deutlich kritischer aus als die Innensicht der Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter. Wenn gleich fast die Hälfte der befragten Bürgerinnen und Bürger die Verwaltung auch in der Corona-Krise als funktionsfähig wahrgenommen hat, sieht rund ein Drittel der Befragten die Verwaltung als weniger (27 Prozent) oder gar nicht (9 Prozent) funktionsfähig. Berücksichtigt man nur diejenigen, die 2020 tatsächlich Kontakt zur Verwaltung hatten (60 Prozent), verstärkt sich das Bild (44 Prozent positiv versus 41 Prozent negativ). Auffallend ist

dabei ein starkes West-Ost-Gefälle: Die Funktionsfähigkeit der Verwaltungen in den westdeutschen Bundesländern wurde deutlich besser bewertet als in den meisten ostdeutschen Bundesländern.

5. Die Nutzung von digitalen Verwaltungsservices hat insbesondere unter den jüngeren Alterskohorten zugenommen, aber die Erfahrung der Nutzerinnen und Nutzer ist sehr durchwachsen. Insgesamt hat rund ein Fünftel der Bürgerinnen und Bürger im Vergleich zu der Zeit vor der Pandemie verstärkt Gebrauch von digitalen Verwaltungsservices gemacht. Fast die Hälfte sieht die Qualität der digitalen Verwaltungsleistungen allerdings kritisch.
6. Trotz hoher Unzufriedenheit mit digitalen Angeboten der Verwaltung plant mehr als ein Drittel der Bürgerinnen und Bürger, digitale Dienstleistungen der Verwaltung stärker zu nutzen – hier vor allem jüngere Alterskohorten und diejenigen mit höheren Bildungsabschlüssen. Allerdings tendieren weiterhin über 40 Prozent der Befragten eher dagegen. Für die Zukunft wünschen sich gemäß der Studie viele Bürgerinnen und Bürger, verstärkt per E-Mail, Kontaktformular oder Online-dienst mit der Verwaltung kommunizieren zu können. Allerdings bleibt der Termin vor Ort für knapp 40 Prozent der Befragten auch zukünftig wichtig.

Abbildung: Veränderungen, die Mitarbeitende der Verwaltung nach der Pandemie bewahren möchten (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Next:Public (2020): Verwaltung in Krisenzeiten, S. 44

Corona als Beschleuniger von Homeoffice

Die Studienergebnisse zeigen einen sprunghaften Bedeutungsanstieg mobilen Arbeitens angesichts der Pandemie. Allerdings legen die Ergebnisse auch offen, dass der Verwaltung der Übergang ins Homeoffice nur teilweise gelungen ist. Rund die Hälfte aller befragten Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter war bereits während der ersten Pandemiewelle überwiegend im Homeoffice tätig: Im Bund waren dies 67 Prozent, in den Ländern 55 Prozent und in den Kommunen allerdings nur 37 Prozent. Gleichzeitig musste jeder Vierte trotz Lockdown täglich an den Arbeitsplatz und für knapp zwei Drittel galt dies zumindest regelmäßig. Im Kontrast dazu steht die Privatwirtschaft, die im zweiten Quartal 2020 rund 60 Prozent ihrer Angestellten zumindest teilweise das mobile Arbeiten ermöglicht hat – im Vergleich zu knapp 40 Prozent vor der Pandemie, so ein wesentliches Ergebnis der Randstad-ifo-Personalleiterbefragung.¹

Zentraler Grund für die holprige Umstellung ist die Tatsache, dass Homeoffice bzw. mobiles Arbeiten vor der Corona-Krise in der öffentlichen Verwaltung nur ansatzweise umgesetzt war: 45 Prozent der befragten Beschäftigten hatten vor 2020 schlicht keine Möglichkeit dazu – 56 Prozent auf kommunaler Ebene gegenüber 30 Prozent auf Bundesebene. Die Pandemie hat das grundlegend geändert: Für knapp ein Drittel der Befragten, die aktuell überwiegend im Homeoffice arbeiten, war vor der Pandemie mobiles Arbeiten noch keine Option.

Der Wechsel zum Homeoffice wurde zudem von erheblichen Herausforderungen begleitet. Die Hälfte der Befragten beklagt neben technischen Hürden auch Herausforderungen in Bezug auf den Austausch mit den Arbeitskolleginnen und -kollegen sowie die Vereinbarkeit von Beruf und Familie während des Lockdowns. Knapp zwei Drittel der Befragten

kämpften mit Server- und Netzwerkproblemen und mussten mangelhafte IT-Ausstattung mit dem Einsatz privater Technik kompensieren. Angesichts dieser Schwierigkeiten und Begleitumstände wird das Thema Homeoffice dennoch insgesamt sehr positiv gesehen. Auffällig ist, dass 83 Prozent der befragten Mitarbeitenden für die Zeit nach Corona den klaren Wunsch nach der Möglichkeit zur mobilen Arbeit äußerten, knapp gefolgt von Arbeitszeitflexibilisierung (80 Prozent). Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Homeoffice fühlten sich im Gegensatz zu ihren Kolleginnen und Kollegen, die vor Ort arbeiteten, besser informiert und schätzten ihre Arbeitsbelastung geringer ein. So hatten viele Verwaltungen neue Formate eingeführt – wie etwa tägliche oder wöchentliche Telefonkonferenzen, die zu einer Verbesserung des fachlichen Austausches führten.

Studiendesign



Die Studie stellt eine einmalige Bestandsaufnahme der Innen- und Außensicht von Behörden dar und basiert auf einer umfassenden Befragung von jeweils rund 5.000 Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern aller Verwaltungsebenen sowie von Bürgerinnen und Bürgern. Sie wurde im Sommer 2020 durchgeführt. Ergänzend wurden 25 qualitative Interviews mit Expertinnen und Experten durchgeführt, um Handlungsempfehlungen abzuleiten. Die Studie ist zugleich die erste umfassende empirische Analyse zum Thema Homeoffice in der deutschen Verwaltung. Sie wurde von der Beratungsagentur Next:Public in Zusammenarbeit mit dem Centre for Digital Governance an der Hertie School als wissenschaftlichem Partner (Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid) durchgeführt und von zahlreichen Praxispartnern sowie dem dbb Beamtenbund und Tarifunion unterstützt. Folgende drei Methoden und Datenquellen wurden verwendet:

dem Centre for Digital Governance an der Hertie School als wissenschaftlichem Partner (Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid) durchgeführt und von zahlreichen Praxispartnern sowie dem dbb Beamtenbund und Tarifunion unterstützt. Folgende drei Methoden und Datenquellen wurden verwendet:

- 1. Onlinebefragung der Verwaltung:** 4.832 Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter in Deutschland beantworteten 39 Fragen im Zeitraum von Juli bis August 2021 (45 Prozent auf Bundesebene, 31 Prozent auf Länderebene und 24 Prozent aus den Kommunen). Insgesamt 25 Prozent aller Befragten über alle Verwaltungsebenen hinweg waren Führungskräfte.
- 2. Onlinebefragung der Bürger:** Eine repräsentative Befragung von 5.000 Personen in Deutschland durch den Partner Civey im Juli 2020. Die Befragung umfasste zehn Fragen zur allgemeinen Wahrnehmung der Verwaltung und zu digitalen Verwaltungsleistungen.
- 3. Interviews mit Experten:** Vertiefende Interviews mit 25 ausgewählten Expertinnen und Experten der öffentlichen Verwaltung aus unterschiedlichen Positionen, Organisationen und Verwaltungsebenen zur Interpretation der Befragungsergebnisse und zur Entwicklung von Handlungsempfehlungen.

Download der Studie: www.nextpublic.de/studie-verwaltung-in-krisenzeiten

¹ ifo Institut (2020): Randstad-ifo-Personalleiterbefragung, 3.8.2020 – Homeoffice und Digitalisierung unter Corona (2. Quartal 2020), unter: www.ifo.de, zuletzt abgerufen am 15.3.2021

Implikationen für die Zukunft der Verwaltungsdigitalisierung

Die Studie bestätigt einen deutlichen Digitalisierungsschub durch die Corona-Pandemie und sieht einen entscheidenden Beitrag der Digitalisierung zur Krisenresilienz der Verwaltung. In den ergänzenden Experteninterviews wurde festgestellt, dass die Corona-Krise mit einer zunehmenden Innovations- und Experimentierfreude in der Verwaltung einhergeht und sich dadurch die Rahmenbedingungen für die Digitalisierung eindeutig verbessert haben. Im Vergleich zum Status quo vor 2020 wird nun verstärkt auf Cloud-Lösungen, Homeoffice, Datenportale, Videokonferenzen und andere digitale Tools gesetzt.

Im Gegensatz zu diesen positiven Befunden legt die Studie auch grundlegende Defizite bei der Veränderungsfähigkeit, der verwaltungsinternen Digitalisierung sowie bei Onlinedienstleistungen für Bürgerinnen und Bürger offen. Bei den befragten Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern bestehen zudem Zweifel hinsichtlich einer nachhaltigen Wirkung der Veränderungen. Dies gilt insbesondere in Bezug auf schnellere Entscheidungsfindung. Und gerade einmal 50 Prozent der Befragten wünschen sich, Videokonferenzen auch in der Zeit nach der Krise beizubehalten. Die Beibehaltung der Onlinekommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern sowie mit Unternehmen nach der Krise befürworten sogar nur 38 Prozent (vergleiche Abbildung auf Seite 13).

Trotz Unzufriedenheit und Vertrauensverlusten in digitale Verwaltungsangebote ist mehr als ein Drittel der Bürgerinnen und Bürger bereit, (bessere) digitale Verwaltungsservices künftig stärker zu nutzen. Dies gilt vor allem für jüngere Jahrgänge. Es gibt aber auch positive Erfahrungen: Als Good Practice auf Länderebene erwähnt die Studie den Freistaat Bayern, der durch eine Ausnahmegenehmigung die digitale An-, Ab- und Ummeldung eines Kraftfahrzeugs über das Internet vereinfachte. Dadurch konnte die komplizierte Authentifizierung mit der eID-Funktion des Personalausweises abgelöst werden. Vielfach wurde auch die Antragstellung für Soforthilfen für Soloselbstständige und kleine Unterneh-

men innerhalb weniger Tage in den Ländern digital zur Verfügung gestellt.

Handlungsempfehlungen

Um Homeoffice und Digitalisierung auch nach der Corona-Krise als „neue Normalität“ zu etablieren, formuliert die Studie folgende Handlungsempfehlungen:

1. Förderung der digitalen Befähigung: Kommunalbehörden sollten im Rahmen eines „Digitalpakt Verwaltung“ stärker digital befähigt werden. Als Hauptlastenträger der Pandemiebekämpfung kommt ihnen besondere Aufmerksamkeit zu. Außerdem zeigte sich, dass viele Kommunen vergleichsweise innovationsoffen sind und bereits digitale Impulse gesetzt haben, an die verstärkt angeknüpft werden sollte. Ein entsprechendes Bund-Länder-Förderprogramm könnte gezielt die IT-Ausstattung, die geeignete technische Infrastruktur, Cloud-Lösungen, die digitalen Kompetenzen der Beschäftigten und Konzepte zur agilen Verwaltung fördern.

2. Verwaltungsdigitalisierung: Seitens des Bundes und der Länder sollte die interne Verwaltungsdigitalisierung konsequent vorangetrieben werden. Dies betrifft insbesondere die Einführung der E-Akte, gilt aber auch in Bezug auf die Fachverfahren. Die Länder haben im Rahmen ihrer E-Government-Gesetze bisher keine Pflicht zur E-Akte auf den Weg gebracht. Diese ist allerdings eine Grundvoraussetzung, um sowohl mobiles Arbeiten als auch digitale Verwaltungsservices für Bürgerinnen und Bürger sowie für Unternehmen zu ermöglichen. Dazu müssen die Investitionen in leistungsfähige Netz- und IT-Infrastrukturen verstärkt werden. Die notwendigen Investitionen umfassen beispielsweise stabile Zugriffsmöglichkeiten auf leistungsstarke Server- und Netzwerkinfrastrukturen, Glasfaseranschlüsse, Telefonkapazitäten und VPN-Kanäle. Auf dieser Grundlage lässt sich dem Wunsch nach Homeoffice sowie nach digitalen Bürger- und Unternehmensservices begegnen. Des Weiteren ist im Sinne der Vernetzung und des Austausches mit anderen Verwaltungen der Aufbau eines ebenenübergreifenden „Digital Work Teams“ denkbar, das verbindliche Standards für

Kollaborationslösungen definiert, Tools empfiehlt und nicht zuletzt maßgeschneiderte Lösungen aufbaut.

3. Personal und Führung: Führungskräfte in der Verwaltung sollten mobiles Arbeiten zur „neuen Normalität“ machen und zum organisationskulturellen Wandel in Richtung stärkerer Digitalisierung beitragen. Dazu gehört, langwierige Antragsprozesse zu überdenken und Dienstvereinbarungen anzupassen. Im Zuge dessen sollten bewährte Neuerungen wie flexible Arbeitszeitmodelle und Präsenzzeiten beibehalten werden. Darüber hinaus ist eine agile und menschenzentrierte Führungskultur erforderlich, die hohe Kommunikationskompetenz und Empathie voraussetzt. Diese Schritte sind zudem im Sinne der Arbeitgeberattraktivität notwendig, da insbesondere jüngere Bewerberinnen und Bewerber Flexibilität und Homeoffice einfordern.

4. Fokus auf die Nutzer: Alle digitalen Verwaltungsservices für Bürger und Unternehmen sollten nutzerfreundlicher gestaltet werden. Sobald die Nutzererfahrung positiv ist, zeigen sich Bürgerinnen und Bürger deutlich offener, zukünftig mehr digitale Verwaltungsservices zu nutzen. Die Nutzungswahrscheinlichkeit kann zudem durch rechtliche Vereinfachungen, wie der Authentifizierung über Benutzername/Passwort statt über den neuen Personalausweis, erhöht werden. Auch mittels niedrigschwelliger Angebote wie etwa die Onlineterminvergabe im Bürgeramt ohne Registrierung ließe sich der digitale Einstieg fördern.

5. Weiterentwicklung von Services: Während der OZG-Umsetzung unter Pandemiebedingungen sollte auf eine bedarfsorientierte Priorisierung des Ausbaus digitaler Verwaltungsservices geachtet werden. Ein zentraler Vorschlag ist daher, solche digitalen Leistungen vorrangig zu behandeln, die eine hohe Nachfrage und einen hohen Publikumsverkehr aufweisen – wie etwa die Kfz-Anmeldung, wo es in der Pandemie bisher häufig zu Engpässen und langen Wartezeiten gekommen ist. |

*Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid,
Tim Hildebrandt,
Hertie School, Berlin*

BLITZUMFRAGE

Öffentliche Finanzen in der Corona-Krise: Die Pandemie trifft besonders die Kommunen

Wie stellt sich die Finanzsituation von Bund, Ländern, Kommunen und öffentlichen Unternehmen angesichts milliardenschwerer Kreditaufnahmen im neuen Bundeshaushalt und massiver Rückgänge bei der kommunalen Gewerbesteuer an der Basis dar? Dies hat eine aktuelle Blitzumfrage des Instituts für den öffentlichen Sektor im Januar und Februar 2021 ermittelt. Demnach haben die finanziellen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie die Kommunen am stärksten getroffen. Jeder zweite Befragte aus der Kommunalverwaltung (51 Prozent) gibt an, dass seine Gebietskörperschaft seit Ausbruch der Krise aufgrund einer erheblich verschlechterten Lage sogar externe Finanzhilfen benötigt. Die finanzielle Lage vor der Pandemie dagegen wird rückblickend von drei Vierteln als im Wesentlichen gut oder sogar als gut beurteilt. Demgegenüber wird die finanzielle Situation der Landesverwaltung weniger dramatisch gesehen: Zwar ist die Hälfte der dort Befragten der Meinung, dass sich die Lage verschlechtert hat, aber nur knapp ein Viertel nennt eine Inanspruchnahme externer Finanzhilfen. An der bundesweiten Umfrage unter Lesern der Fachzeitschrift PublicGovernance beteiligten sich 146 Angehörige des öffentlichen Sektors – darunter 84 Beschäftigte aus Kommunal-, Landes- oder Bundesverwaltungen und 62 aus öffentlichen Unternehmen.

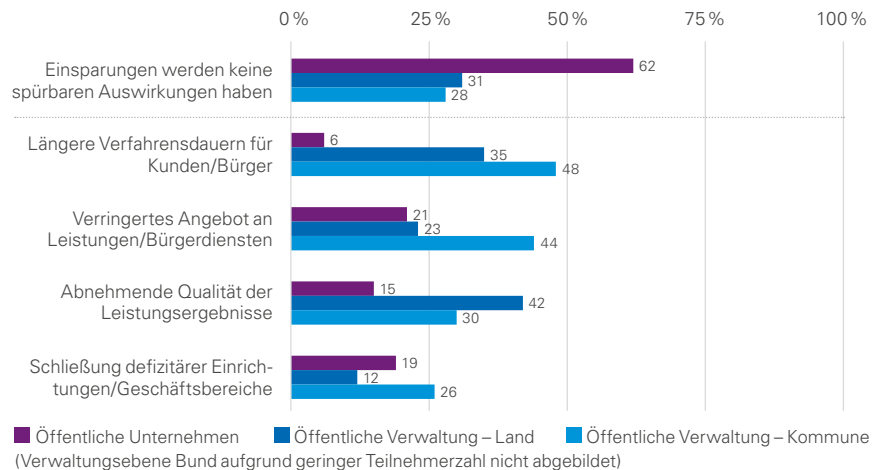
Auswirkungen der Krise auch in ehemals gut situierten Kommunen und Ländern spürbar

Die Verschärfung der Finanzsituation betrifft offenbar nicht nur Kommunen, die schon vor der Krise in finanziellen Nöten waren: Über die Hälfte der Befragten aus ehemals relativ gut situierten Kommunen beklagt, dass sich ihre finanzielle Lage verschlechtert oder sogar erheblich verschlechtert habe. Auf Länderebene hat sich die Finanzsituation sogar noch drastischer umgekehrt: Bei vier von fünf Umfrageteilnehmern (80 Prozent), die sich zuvor in einer guten oder im Wesentlichen guten finanziellen Situation sahen, hat sich die Lage infolge der Corona-Krise verschlechtert oder sogar erheblich verschlechtert.

Hohe Erwartungen an Einsparungen durch Digitalisierung und Automatisierung

Ohne Sparen glaubt kaum einer der Befragten die Krise zu überstehen: Nur 10 Prozent der

Abbildung: Erwartete Auswirkungen von Sparmaßnahmen aufgrund der Corona-Krise
(Mehrfachnennungen möglich, n = 124)



Verwaltungsangehörigen erwarten keinerlei diesbezüglichen Maßnahmen. Über alle Verwaltungsebenen hinweg geht rund jeder zweite Befragte (53 Prozent) von Einsparungen aufgrund einer verstärkten Digitalisierung und Automatisierung aus, fast genauso viele Befragte denken dies in Bezug auf die Optimierung von Prozessen (48 Prozent). Darüber hinaus wird mit unmittelbar wirksamen Sparmaßnahmen gerechnet, wie etwa das Streichen oder Kürzen einzelner Leistungen (43 Prozent über alle Verwaltungsebenen hinweg, bei Kommunen sogar 52 Prozent) sowie eine Kürzung oder Streckung von Investitionen (über alle Verwaltungsebenen hinweg 36 Prozent, bei den Kommunen ebenfalls sogar 52 Prozent) oder der Abbau von Personal (21 Prozent).

Bürger als Leidtragende der finanziellen Situation

Durch die erwarteten Einsparmaßnahmen fürchtet ein Großteil der Verwaltungsangehörigen negative Auswirkungen auf die Bürgerdienste, wie etwa längere Verfahrensdauern oder die Verringerung des Dienstleistungsangebots. In den Kommunen sind die Befürchtungen besonders stark ausgeprägt: Fast die Hälfte der Befragten aus der Kommunalverwaltung glaubt, dass sich Verfahrensdauern verlängern werden (48 Prozent), während 44 Prozent erwarten, dass sich das Angebot an Leistungen verringern wird. Über alle Ver-

waltungsebenen betrachtet, rechnet nur etwa jeder vierte Befragte (28 Prozent) damit, dass Einsparungen keine spürbaren Auswirkungen haben werden.

Öffentliche Unternehmen kommen offenbar besser durch die Krise

Im Gegensatz dazu scheinen die (überwiegend kommunalen) öffentlichen Unternehmen laut Einschätzung der Befragten deutlich stabiler aufgestellt zu sein: Weit mehr als die Hälfte von ihnen (62 Prozent) sind der Meinung, dass künftige Sparmaßnahmen hier keine spürbaren Auswirkungen nach sich ziehen werden.

Generell scheinen sich die öffentlichen Unternehmen in der Corona-Krise besser zu schlagen: Trotz der schwierigen Rahmenbedingungen durch die Pandemie hat sich der Anteil der Befragten, die ihre Lage weiterhin als gut bezeichnen, kaum verringert (42 Prozent seit Krisenbeginn gegenüber 45 Prozent vor der Pandemie). Allerdings beklagt auch über die Hälfte der befragten Unternehmensangehörigen eine schwierige Finanzsituation: Während ein Drittel (36 Prozent) eine verschlechterte Lage seit Krisenbeginn angibt – allerdings ohne externe Hilfen zu benötigen –, ist bei jedem Fünften (20 Prozent) nun sogar externe Finanzhilfe notwendig. |

Nina Kairies-Lamp, Marie-Sophie Steinkraus

Bürokratismus – Ursachen und Lösungsvorschläge

Das Übersteigern von Bürokratie hat in Deutschland inzwischen ein Maß erreicht, das die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit des Mittelstands gefährdet und zur Politikverdrossenheit beiträgt, die zunehmend ihren Kanal in Protestparteien findet. Für einen kleineren Handwerksbetrieb etwa sind die zahlreichen Dokumentations- und Informationspflichten gegenüber Behörden kaum noch zu überblicken. Hinzu kommen strenge Auflagen von Gewerbeaufsicht und Berufsgenossenschaft. Obendrein klingelt auch noch (bewaffnet) der Zoll, um die Einhaltung des Mindestlohngesetzes zu überprüfen. Gerade in Krisenzeiten ist es aber wichtig, insbesondere kleine Unternehmen von Bürokratie zu entlasten.



© Sandra Wolf Fotografie

Dr. Gisela Meister-Scheufelen
Vorsitzende des Normenkontrollrats
Baden-Württemberg

Bürger und vor allem die Wirtschaft ärgern sich über eine Vielzahl von Dokumenten, die sie bei Anträgen für Leistungen oder Genehmigungen persönlich in Papierform vorlegen müssen. Oft sind sogar Daten anzugeben, die längst bei anderen Behörden vorliegen. Vor allem kleinere Betriebe, bei denen häufig der Inhaber selbst für die Erfüllung bürokratischer Pflichten zuständig ist, klagen über eine kaum mehr zu überblickende Masse an Informations- und Dokumentationsanforderungen gegenüber öffentlichen Stellen. Für Handwerksbetriebe wird das Geschäft immer unattraktiver: Bei ohnehin zunehmendem Fachkräftemangel tut die Bürokratie ein Übriges. Obwohl der Bund seit 2006, Sachsen seit 2016 und Baden-Württemberg seit 2018 systematisch bei der Rechtsetzung die Gesetzesfolgen transparent machen und dabei durch unabhängige Normenkontrollräte unterstützt werden, werden die Ursachen für die Überbürokratisierung im Land noch nicht ausreichend beseitigt. Sie lassen sich durch die folgenden Phänomene erklären, denen in vielen Fällen aber durch entsprechende Maßnahmen zur Bürokratieentlastung begegnet werden könnte:

1. Die Gesetzesflut der Politik

Während die Bundesländer immer mehr Gesetzgebungskompetenzen verlieren,

sind die Europäische Union und der Bund umso aktiver. Das Gesetz ist das entscheidende Instrument der Politik, Probleme zu lösen und auf erfolgreiches politisches Handeln verweisen zu können, zumal weder der Bund und erst recht nicht die EU über eigene Vollzugsverwaltungen verfügen. Vorschriften des Bundes und der EU werden erlassen, ohne dass ausreichend geprüft wird, ob sie in der Praxis umsetzbar sind und zu welchem Aufwand sie für die Verwaltungen vor Ort führen. Für die Normadressaten wird es zunehmend schwieriger, einen Überblick über ihre Rechte und Pflichten zu behalten.

Enorme Herausforderungen wie Klimaschutz, Migration, Globalisierung, technologischer Wandel sowie die Komplexität der Themen, wie zum Beispiel der Cyberkriminalität und des Kulturverfalls im Internet, setzen den Gesetzgeber immer stärker unter Handlungsdruck. Hinzu kommt, dass er mitunter seltene Unglücksfälle aus politischen Gründen zum Anlass nimmt, Sicherheitsanforderungen für alle massiv zu verschärfen.

Vorschlag zur Bürokratieentlastung:

Um zumindest einen Überblick über die Gesetzesflut zu gewährleisten, könnten zielgruppengerechte zentrale Internet-

plattformen die Betroffenen übersichtlich und verständlich über ihre bürokratischen Pflichten informieren, die Gesetzesgrundlagen erläutern und gleichzeitig Merkblätter und Checklisten zu einzelnen Themenbereichen zur Verfügung stellen. Die Betroffenen würden dadurch zeitlich entlastet, da sich die Einarbeitungszeit in gesetzliche Anforderungen und Verordnungen reduziert. Eine wirkungsvolle Entlastung würde allerdings nur durch eine Zielvorgabe für die Senkung von Bürokratiekosten erreicht.

2. Perfektionismus und übertriebenes Sicherheitsdenken der Verwaltung

Die Gesetzesflut führt dazu, dass die Verwaltungen der Länder und Kommunen die Normadressaten mit sanktionsbelasteten Dokumentationspflichten überschütten, die der Verwaltung die Kontrolle erleichtern sollen.

Nach dem Mindestlohngesetz muss der Arbeitgeber wöchentlich die Arbeitszeiten der geringfügig beschäftigten Arbeitnehmer aufzeichnen und die Aufzeich-

nungen mindestens zwei Jahre aufbewahren; bei Verstößen drohen Bußgelder bis zu 30.000 Euro. Gleichzeitig wurde das Personal beim Zoll, der für die Überwachung zuständigen (Bundes-)Behörde, massiv aufgestockt. Die wöchentliche Dokumentationspflicht und die Bußgeldandrohung sollen sicherstellen, dass das Gesetz auch wirklich eingehalten wird. Der darin zum Ausdruck kommende Perfektionismus als typisch deutsche Eigenschaft kann die Vorschriften teilweise noch komplizierter machen, als sie eigentlich sind.

Bürokratieabbau im Bäckerhandwerk: Einsparungen in Millionenhöhe möglich

Im Jahr 2020 hat der Normenkontrollrat Baden-Württemberg eine Studie zur Bürokratiebelastung im Bäckerhandwerk durchgeführt und Entlastungsvorschläge formuliert. Dabei wurde er von der KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beraten.

Neben gesamtwirtschaftlichen Aspekten untersucht der Normenkontrollrat auch branchenspezifische Belastungen. Die Einführung der Belegausgabepflicht („Bonpflicht“) und die begleitenden Diskussionen waren der Anlass für diese Untersuchung.

Die Ergebnisse der Studie zeigen:

12,5 Stunden pro Woche: So viel Zeit muss gemäß einer repräsentativen Onlinebefragung in Baden-Württemberg ein Bäckereibetrieb pro Woche in die Erfüllung bürokratischer Pflichten investieren. Dabei sind es gerade bei den kleineren Betrieben die Inhaberinnen und Inhaber selbst, die diese Aufgaben neben ihrer eigentlichen Tätigkeit in der Backstube erfüllen müssen.

Der Gesamtüberblick fehlt: Vor allem die Vielzahl bürokratischer Pflichten belastet die Betriebsinhaberinnen und -inhaber. Oftmals haben sie zu wenig Verständnis von ihren Rechten und Pflichten und kennen die gesetzlichen Grundlagen bestimmter bürokratischer Anforderungen nicht.

Belegausgabepflicht kostet das Bäckerhandwerk über 9 Millionen Euro pro Jahr: Der Bondruck und die Übergabe an den Kunden nehmen zwar nur wenig Zeit in Anspruch. Aufgrund der Häufigkeit des Vorgangs in Verbindung mit den Sachkosten für das benötigte Bonpapier entstehen aber Bürokratiekosten von rund 9,4 Millionen Euro pro Jahr für die Bäckereien in Baden-Württemberg. Hinzu kommen zum Teil gestiegene Müllgebühren, da das von den Kunden in den allermeisten Fällen zurückgelassene

Bonpapier als Restmüll entsorgt werden muss, der in Bäckereibetrieben zuvor nur in geringen Mengen anfiel.

Bis zu 70 Millionen Euro Entlastung möglich: Mit entsprechenden Maßnahmen zur Bürokratieentlastung könnte das Bäckerhandwerk in Baden-Württemberg in den nächsten fünf Jahren um rund 70 Millionen Euro entlastet werden. Hierzu zählen Maßnahmen, die schriftliche Dokumentationspflichten auf das Notwendige reduzieren, kleine Betriebe möglicherweise ganz von bestimmten Dokumentationspflichten befreien, verstärkt auf den Einsatz digitaler Systeme setzen und durch bessere Fristsetzung den Arbeitsaufwand reduzieren.

Normadressaten besser informieren: Mit einer zentralen Informationsplattform könnten Bäckereibetriebe übersichtlich und verständlich über ihre bürokratischen Pflichten informiert werden und gleichzeitig Zugang zu den wichtigsten Merkblättern und Checklisten erhalten. Eine solche digitale Plattform könnte aufgrund verringerter Rückfragen auch die Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter entlasten und zudem branchenübergreifend eingesetzt werden.

Bessere Kommunikation durch verständliche Behördenschreiben und -formulare: Die befragten Betriebsinhaberinnen und -inhaber halten Formulare, Behördenschreiben und Hinweisblätter für zu kompliziert. Durch einfache Sprache und verständliche Formulierungen könnten Missverständnisse, häufige Nachfragen bei Behörden, die Übererfüllung bürokratischer Pflichten oder aber die Nichterfüllung mit entsprechenden Bußgeldern vermieden werden.

Die Studie ist auf der Website des Normenkontrollrats Baden-Württemberg unter www.normenkontrollrat-bw.de zum kostenlosen Download verfügbar.



© Normenkontrollrat Baden-Württemberg

Bei Verwaltungsentscheidungen sind immer stärker ein überspitzter Formalismus und eine Reduzierung von Ermessensentscheidungen zu Lasten des Normadressaten zu beobachten. Verwaltungsbeschäftigte gehen „auf Nummer sicher“, um unter allen Umständen Fehler zu vermeiden. Dies mag auf einem grundsätzlichen Sicherheitsdenken beruhen, das auch in der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft zu beobachten ist. Hinzu kommt, dass unter Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung Beispiele die Runde machen, Führungskräfte würden sich bei Kritik nicht immer vor ihre Mitarbeiter stellen und Beamte würden bei Schadensfällen persönlich in Haftung genommen.

Vorschlag zur Bürokratieentlastung:

Behörden sollten auf ein unnötig formalistisches Vorgehen verzichten. Wo möglich, können schriftliche Dokumentationen, die einem Kontrollnachweis dienen, durch andere, für den Zweck der Regelung viel besser geeignete Systeme ersetzt werden. Ein Beispiel hierfür ist die Umsetzung von Vorschriften der EU zur Lebensmittelhygiene. So schreibt etwa die EU in der entsprechenden Verordnung keine konkreten Dokumentationspflichten vor, sondern fordert die Implementierung von Systemen der Eigenkontrolle in den betroffenen Betrieben. Lebensmittelkontrolleure verlangen als Nachweis der Eigenkontrolle aber regelmäßig schriftliche Dokumentationen (zum Beispiel die tägliche Dokumentation der Kühltemperatur als Nachweis zur Einhaltung der Kühlkette). Eine Eigenkontrolle ließe sich jedoch wesentlich effektiver durch elektronische Warnmechanismen bei Abweichungen von der vorgeschriebenen Kühltemperatur umsetzen.

Eine Beschränkung von Vorschriften auf Problembereiche könnte zusätzlich zur Bürokratieentlastung beitragen.

3. Fehlende Praxisnähe und unzureichende Kundenorientierung

Die Lebenslagenbefragung 2019 des Statistischen Bundesamtes hat erneut gezeigt, dass die Unverständlichkeit von Gesetzen und Formularen von Bürgern und Unternehmen als eines der größten Bürokratieprobleme wahrgenommen

wird. In Behördenschreiben ist oft die zentrale Botschaft nicht eindeutig zu erkennen, was zu Missverständnissen oder Rückfragen bei den zuständigen Ämtern führt. Auch wenn man dem Gesetzgeber und der Verwaltung zugutehalten muss, dass juristisch einwandfreie rechtssichere Formulierungen nur schwerlich der Umgangssprache zugänglich sind und nicht selten die Rechtsprechung selbst juristischer Kompliziertheit Vorschub leistet, könnten Vorschriften und behördliche Texte wesentlich verständlicher formuliert werden.

Die fehlende Kundenorientierung drückt sich auch darin aus, dass es zum Beispiel vielfach immer noch an zentralen Ansprechpartnern in Behörden fehlt, die die Antragsteller – wenn diese es, wie bei Bauverfahren, mit mehreren Ämtern zu tun haben – begleiten und unterstützen.

Vorschlag zur Bürokratieentlastung:

Allein Infografiken könnten vieles verständlicher machen. In Behördenschreiben sollte die zentrale Botschaft am Anfang stehen sowie direkt und so kurz wie möglich formuliert sein, idealerweise ohne Rechtsgrundlagen zu zitieren. Der Empfänger eines Schreibens sollte auf den ersten Blick erkennen können, ob bzw. zu welcher Handlung er aufgefordert wird. In verpflichtenden Seminaren sollten Verwaltungsbeschäftigte daher in der Verständlichkeit der Rechts- und Behördensprache geschult werden. Rechtstexte könnten mit begleitenden Informationen in einfacher und verständlicher Sprache erläutert werden. Bei Formularen sollte es Ausfüllanleitungen geben, eine telefonisch direkt erreichbare Ansprechperson sollte für Rückfragen benannt sein. All dies spart nicht nur Einarbeitungszeit für Betroffene, sondern reduziert auch den Aufwand für Verwaltungsbeschäftigte, da mit weniger Missverständnissen und Rückfragen zu rechnen ist.

4. Ineffiziente Verfahren mangels Digitalisierung

Im Bereich E-Government steht Deutschland im Ranking der EU-Länder auf Platz 21 (DESI Report 2020 der EU). In anderen Ländern, wie Österreich oder den nordeuropäischen Staaten, werden Ver-

waltungsverfahren, insbesondere auch bei der Umsetzung von EU-Vorschriften, digital und damit wesentlich effizienter durchgeführt. Während unser Alltag sowohl privat als auch im Beruf digital geprägt ist, dominiert im Umgang mit Behörden noch die klassische Schriftform.

Vorschlag zur Bürokratieentlastung:

Digitalisierung heißt für die Verwaltung, die Dienstleistungen vom Nutzer aus zu denken und zu organisieren. Dies verlangt eine weitreichende Verwaltungsmodernisierung. Dabei geht es nicht nur um die Digitalisierung bislang analoger Antrags- und Genehmigungsverfahren, sondern auch um eine digitale Transformation in der Aufbau- und Ablauforganisation der öffentlichen Verwaltung. Auch das Once-Only-Prinzip, wonach dieselben Angaben nur noch einmal an eine öffentliche Stelle übermittelt werden müssen, zählt zu einer nutzerorientierten und digitalisierten Verwaltung.

Regierungsprogramme für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung

Im Bund und in mehreren Bundesländern beraten Normenkontrollräte, Clearingstellen und unabhängige Beauftragte die Regierung bei ihren Maßnahmen zum Bürokratieabbau und für eine bessere Rechtsetzung. Aktuell wurden auf Bundesebene mit dem Bürokratieentlastungsgesetz III und in Baden-Württemberg mit dem Arbeitsprogramm für Bürokratieabbau 2019/2020 wirksame Maßnahmen zur Senkung von Bürokratiekosten getroffen. Dies sind wichtige Entscheidungen, die aber allein noch nicht zu einem nachhaltigen Bürokratieabbau führen. Außerdem bleibt das Problem, dass insbesondere die Kostentreiber beim Vollzug von Bundes- und EU-Recht auf den unteren föderalen Ebenen noch nicht ausreichend identifiziert sind. Wichtig wäre es, die Ursachen der Belastungen durch die Rechtsetzungen bei der Wirtschaft, den Bürgerinnen und Bürgern sowie der vollziehenden Verwaltung selbst weiter zu erforschen. Vor allem sollte mehr Transparenz über das Zusammenwirken von Rechtsvorschriften, Verwaltungsvollzug und weiteren Quellen, wie der Rechtsprechung, technischen Normen und halbstaatlichen Organisationen, erzeugt werden. |

Neuorientierung für die Unternehmensbeteiligungen im Bereich des Bundes

Das Bundeskabinett hat am 16.9.2020 die „Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes“ verabschiedet und damit auch den darin enthaltenen PCGK Bund aus dem Jahr 2009 erneuert. Zentrale Elemente sind eine aktivere Rolle der Beteiligungsführung und die Stärkung der Aufsichtsgremien. Der Bund geht mit dieser Neufassung im Bereich Corporate Governance einen neuen und eigenständigen Weg – auch im Vergleich zum Deutschen Corporate Governance Kodex –, indem er unter anderem klare Vorgaben zu einer nachhaltigen Unternehmensführung macht.



© Bundesministerium der Finanzen / Phototek

Ministerialdirektor Stefan Ramge

Leiter der Abteilung Beteiligungen,
Bundesimmobilien und Privatisierungen
im Bundesministerium der Finanzen

I. Wirkungsbereich

Der Public Corporate Governance Kodex des Bundes (PCGK Bund) gilt neben den Unternehmen in Rechtsform des privaten Rechts, an denen der Bund unmittelbar mehrheitlich beteiligt ist, nunmehr auch in Konzernstrukturen von mittelbaren und unmittelbaren Mehrheitsbeteiligungen des Bundes. Damit fallen insgesamt rund 110 Unternehmen unter den neuen PCGK Bund. Die Ausstrahlungswirkung ist weit größer, da die Anwendung des Kodex im Bereich des Bundes auch für andere Beteiligungen jenseits der börsennotierten Unternehmen empfohlen wird – seien es unmittelbare Minderheitsbeteiligungen, Stiftungen oder Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform.

II. Ziele der Neufassung im Überblick

In den „Grundsätzen guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes“ (im Folgenden „Grundsätze“) wird die Vorbildrolle der Unternehmen mit mehrheitlicher Bundesbeteiligung sowie die damit verbundene Verantwortung der Unternehmensorgane und der Beteiligungsführung herausgestellt.

Kernelement der Grundsätze ist die Implementierung einer aktiveren Beteiligungsführung, die das wichtige Bundesinteresse an den Unternehmen und des-

sen Umsetzung durch die Beteiligung stärker fokussiert. Neben der Implementierung eines Standards für die Erfolgskontrolle beinhalten die Grundsätze auch Vorgaben für eine angemessene und transparente Vergütung der Mitglieder der Geschäftsführung.

Die Neuausrichtung der Beteiligungsführung des Bundes wurde genutzt, um die Rolle der zentralen Akteure stärker zu akzentuieren. Von besonderer Bedeutung – neben einer aktiveren Rolle der Beteiligungsführung – ist die Stärkung der Aufsichtsgremien.

Außer der Spiegelung der gesetzlichen Anforderungen zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen enthalten die Grundsätze Empfehlungen zur Diversität auf allen Leitungsebenen sowie für eine insgesamt gleichstellungsfördernde Unternehmenskultur.

Weitere Empfehlungen setzen ein klares Statement für die unternehmerische Mitbestimmung, die Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und sozialen Verpflichtungen, die Entgeltgleichheit für Frauen und Männer sowie die gesetz- und tarifgetreue Entlohnung. Besondere Aufmerksamkeit wurde dem Thema Nachhaltigkeit gewidmet.



III. Wesentliche Neuerungen

Die Grundsätze gliedern sich nunmehr nur noch in zwei Teile (den an die Unternehmen gerichteten PCGK Bund und die an die Beteiligungsführung gerichteten Richtlinien). Sie beinhalten neben der Ausweitung des Anwendungsbereichs die folgenden wesentlichen Neuerungen:

1. Aktive Beteiligungsführung

Kernelement ist die Implementierung einer aktiveren Beteiligungsführung, die stärker als bisher auf das wichtige Bundesinteresse an den Unternehmen fokussiert ist und regelmäßig überprüft, ob die mit der Beteiligung verfolgten Ziele erreicht werden (Präambel PCGK, Tz. 52 ff. Richtlinien). Ferner wird ein regelmäßiger Stakeholder-Dialog der Beteiligungsführung mit Geschäftsführung, Mitgliedern des Aufsichtsrats einschließlich Arbeitnehmervertretern sowie mit sonstigen relevanten Stakeholdern empfohlen (Tz. 52 Richtlinien).

2. Starkes Überwachungsorgan

Die Verankerung eines starken Überwachungsorgans, dessen Kompetenzen über § 52 Abs. 1 GmbHG hinausgehen, soll den angemessenen Einfluss des Bundes sicherstellen. Inhalt und Turnus der Regelberichterstattung der Geschäftsführung an das Überwachungsorgan sollen sich unabhängig von der Rechtsform des Unternehmens an § 90 AktG orientieren (Ziff. 4.1.3 PCGK). Zudem soll das Überwachungsorgan, soweit nicht per Gesetz schon zuständig, in alle grundsätzlichen Personalangelegenheiten, die die Mitglieder der Geschäftsführung betreffen – insbesondere die Vertragsgestaltung hinsichtlich ihrer Vergütung und

den mit ihnen abzuschließenden Zielvereinbarungen –, vorab eingebunden sein (Tz. 38 Richtlinien).

3. Geschäftsführung fokussiert wichtiges Bundesinteresse

Die Geschäftsführung hat das Bundesinteresse nunmehr noch spezifischer zu beachten. Sie führt das Unternehmen in eigener Verantwortung und ist dabei an den in der Satzung verankerten Unternehmensgegenstand bzw. den satzungsmäßigen Unternehmenszweck gebunden (Ziff. 5.1.1 PCGK). Die Geschäftsführung hat dafür zu sorgen, dass das Unternehmen die ihm durch die Zweckbestimmung übertragenen Aufgaben wirtschaftlich und effizient erledigt. Hierbei ist von ihr das im Unternehmensgegenstand und -zweck verankerte wichtige Bundesinteresse, welches durch die Beteiligungsführung in Wirkungszielen konkretisiert wird, zu beachten. Bei einer variablen Vergütung der Geschäftsführung sind entsprechende Anreize für die wirtschaftliche Verfolgung des wichtigen Bundesinteresses zu schaffen (Ziff. 5.3.2 PCGK).

4. Standard für die Erfolgskontrolle

Die Grundsätze implementieren erstmals einen Standard für die Erfolgskontrolle. Anknüpfungspunkt ist das mit der Beteiligung verfolgte wichtige Bundesinteresse, das beim Beteiligungserwerb herzuleiten und regelmäßig in Bezug auf Anpassungsbedarf/Wegfall zu überprüfen ist. Es wird von der Beteiligungsführung in operationalisierbare, mittelfristige Wirkungsziele konkretisiert und bildet die Grundlage für die von der Geschäftsführung umzusetzende Unternehmensstra-

tegie (für den Bund die Eigentümerstrategie) (Ziff. 4.1.1 PCGK, Tz. 53 Richtlinien). Zur Kontrolle des Erfolgs der Beteiligung soll die Beteiligungsführung entsprechend der Verwaltungsvorschrift (VV) 2.2 zu § 7 BHO eine Zielerreichungskontrolle (Soll-Ist-Vergleich), eine Wirkungskontrolle sowie eine Wirtschaftlichkeitskontrolle durchführen (Tz. 91 ff. Richtlinien).

5. Strengere Compliance-Vorgaben

Eine wichtige Neuerung sind strengere Vorgaben in Bezug auf Compliance. Die Geschäftsführung hat wie bisher für die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und der unternehmensinternen Richtlinien zu sorgen und wirkt auf deren Beachtung durch die Konzernunternehmen hin. Sie soll nun auch für angemessene, an der Risikolage des Unternehmens ausgerichtete Maßnahmen (Compliance-Management-System) sorgen. Dies umfasst auch Maßnahmen zur Korruptionsprävention (Ziff. 5.1.2 PCGK). Die Geschäftsführung sorgt ferner für ein angemessenes Risikomanagement und -controlling im Unternehmen (Ziff. 5.1.3 PCGK).

6. Angemessene und transparente Vergütung

Einen Schwerpunkt bilden auch die Regelungen für ein angemessenes und transparentes Vergütungsgefüge für die Geschäftsführung (Ziff. 5.3 PCGK). Das für die Bestellung der Geschäftsführung zuständige Unternehmensorgan legt zunächst für jede Position in der Geschäftsführung die Kriterien für die Vergütung entsprechend dem im PCGK vorgegebenen Prüfschema abstrakt fest. Die individuelle Vergütung ist dann entlang dieser Kriterien zu vereinbaren. Für den Fall, dass eine variable Vergütung vorgesehen ist, enthält der PCGK Vorgaben zu den Komponenten der variablen Vergütung und deren Ausgestaltung. Dabei wurden sowohl die stetige und wirtschaftliche Verfolgung des wichtigen Bundesinteresses als auch die persönliche Leistung des Geschäftsführungsmitglieds stärker in den Fokus gerückt. Daneben enthält der PCGK nun konkretere Vorgaben zur Ausgestaltung, insbesondere zur Messbarkeit der mit den Geschäftsführern vereinbarten Ziele.

7. Nachhaltige Geschäftsführung

Besondere Aufmerksamkeit im PCGK gilt dem Thema Nachhaltigkeit. Die Geschäftsführung soll für eine nachhaltige Unternehmensführung, wie sie in der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und den Sustainable Development Goals formuliert ist, sorgen (Ziff. 5.5.1 PCGK). Neu aufgenommen wurde auch eine nach Unternehmensgröße abgestufte Anforderung an die Nachhaltigkeitsberichterstattung unter Nutzung des Deutschen Nachhaltigkeitskodexes einschließlich der menschenrechtlichen Berichtspflicht oder eines vergleichbaren Rahmenwerks (Ziff. 8.1.3 PCGK). Die großen Unternehmen mit Bundesbeteiligung sollen dazu eine nicht-finanzielle Erklärung gemäß §§ 289b ff. HGB abgeben.

8. Soziale Themen

Der Vorbildfunktion der Unternehmen mit mehrheitlicher Bundesbeteiligung Rechnung tragend, adressieren die Grundsätze eine Vielzahl sozialer Themen:

- Die gesetzlichen Anforderungen an die gleichberechtigte Teilhabe von **Frauen und Männern an Führungspositionen** wurden im PCGK und in den Richtlinien durch dynamische Verweise auf die gesellschaftsrechtlichen Regelungen sowie das Bundesgremienbesetzungsgesetz mit Regelungen zur Verantwortlichkeit der beteiligten Ressorts gespiegelt (Ziff. 5.5.2 PCGK, Tz. 122, 134 Richtlinien).
- Die Geschäftsführung soll eine **gleichstellungsfördernde, tolerante und diskriminierungsfreie Kultur im Unternehmen** mit gleichen Entwicklungschancen ohne Ansehung der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität gewährleisten (Ziff. 5.5.2 PCGK).
- **Bundesunternehmen als gute Arbeitgeber:** Die Geschäftsführung soll eine Arbeitskultur fördern, die die Vereinbarkeit von Beruf und sozialen Verpflichtungen ermöglicht, einschließlich verlässlicher Rahmenbedingungen (Ziff. 5.5.3 PCGK). Zudem ist die faire Entlohnung von Beschäftigten ein rele-

vantes Thema der Grundsätze (Ziff. 5.5.4 PCGK). Die Geschäftsführung hat die Zahlung einer den tarifvertraglichen bzw. gesetzlichen Bestimmungen entsprechenden Entlohnung der Beschäftigten sowie die Entgeltgleichheit für gleiche Arbeit von Frauen und Männern sicherzustellen. Auch bei der Vergabe von Aufträgen zur Erbringung von Dienstleistungen soll die Geschäftsführung einer entsprechenden Entlohnung der Beschäftigten durch den Anbieter Rechnung tragen.

- Die Grundsätze geben ein Statement für die **unternehmerische und betriebliche Mitbestimmung** ab. Die Anteilseignerversammlung soll Maßnahmen unterlassen, mit denen die Mitbestimmung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach dem Mitbestimmungsgesetz 1976 oder dem Drittelbeteiligungsgesetz eingeschränkt oder verhindert wird (Ziff. 3.3 PCGK). Die Zusammensetzung der Ausschüsse von Aufsichtsräten, die der gesetzlichen Mitbestimmung unterliegen, soll das Kräfteverhältnis von Anteilseigner- und Arbeitnehmervertretern des Aufsichtsratsplenums widerspiegeln (Ziff. 6.1.8 PCGK). Arbeitnehmervertreter im Überwachungsorgan sind grundsätzlich auch unterhalb der Schwellenwerte der Mitbestimmung möglich (Ziff. 6.2.5 PCGK). In Unternehmen bzw. Konzernstrukturen, die in verschiedenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union tätig sind und bei denen die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen, soll die Geschäftsführung die Einrichtung eines Europäischen Betriebsrats aktiv unterstützen (Ziff. 5.5.5 PCGK).

9. Tax Compliance

Die Geschäftsführung soll dafür sorgen, dass sich das Unternehmen aggressiver steuervermeidender bzw. -vermindernder Maßnahmen und Strategien enthält, wie sie in den Erwägungsgründen der Richtlinie 2016/1164/EU vom 12.7.2016 zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken mit unmittelbaren Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarkts und in Ziffer 5 der Begründung des Entwurfs der Kommission zu dieser Richtlinie beschrieben sind (Ziff. 5.5.6 PCGK).

10. Unabhängigkeit der Verwaltungsorgane

Die Unabhängigkeit der Verwaltungsorgane wird durch neue bzw. verschärfte Cooling-off-Perioden und die Empfehlung, dass das Unternehmen bestimmte Verträge während und nach der Mandatslaufzeit nicht mit ihnen abschließt, gestärkt. Für ehemalige Mitglieder der Geschäftsführung beträgt die Cooling-off-Periode für den Wechsel in den Aufsichtsrat fünf Jahre nach Beendigung der Geschäftsführertätigkeit (Ziff. 6.2.4 PCGK). Für ehemalige Mitglieder des Überwachungsorgans, die in die Geschäftsführung streben, beläuft sie sich auf ein Jahr nach Beendigung des Mandats (Ziff. 5.2.3 PCGK). Insbesondere Berater- und sonstige Dienstleistungsverträge sollen weder zwischen dem Unternehmen und amtierenden Mitgliedern des Überwachungsorgans noch zwischen Unternehmen und Mitgliedern der Geschäftsführung oder des Überwachungsorgans (grundsätzlich) in den 24 Monaten nach Beendigung des Mandats geschlossen werden (Ziff. 5.4.5, 6.4.2 PCGK).

11. Gesteigerte Transparenz

Die Grundsätze steigern die Transparenz der Unternehmen mit Bundesbeteiligung. Der Corporate-Governance-Bericht umfasst neben den bereits geschilderten, nach Unternehmensgröße gestuften Angaben zur nachhaltigen Unternehmensführung nun auch Angaben zur Entwicklung des Anteils der Frauen in der Geschäftsführung und den beiden Führungsebenen darunter sowie im Überwachungsorgan (Ziff. 7.1 PCGK).

12. Neuerungen Abschlussprüfer

Schließlich soll die Auswahl des Abschlussprüfers im Wege eines wettbewerblichen Verfahrens erfolgen (Ziff. 8.2.2 PCGK). Danach sind grundsätzlich mindestens drei Angebote für die Auftragsvergabe einzuholen. Der Prüfauftrag des Abschlussprüfers soll zukünftig auch die Unterrichtung des Überwachungsorgans bei den für die Aufgaben des Überwachungsorgans wesentlichen Feststellungen und Vorkommnissen sowie bei Unrichtigkeiten der Entsprechenserklärung umfassen (Ziff. 8.2.4 PCGK). |



Corona-Krise

Öffentliche Verwaltung gibt sich gutes Zeugnis in der Krise

Die öffentliche Verwaltung ist mit ihrer eigenen Leistungsfähigkeit während der Covid-19-Pandemie zufrieden. Dies zeigen Befragungen von Führungskräften und Mitarbeitern auf allen Verwaltungsebenen in Deutschland. Laut einer Umfrage des Centre for Digital Governance an der Hertie School Berlin und der Boston Consulting Group vom Sommer 2020 sind 92 Prozent der insgesamt 281 befragten Führungskräfte im öffentlichen Sektor der Meinung, dass die eigene Organisation die Herausforderungen der Pandemie bislang gut oder sehr gut bewältigt hat.

Auch die Arbeiterebene urteilt insgesamt positiv: Mehr als die Hälfte dieser Gruppe bewertet die Leistungsfähigkeit ihrer Behörde während der Krise mit 80 bis 100 Prozent. Dies zeigt eine Umfrage der Beratungsagentur Next:Public, die – ebenfalls im Sommer 2020 und mit Unterstützung der Hertie School – 4.832

Verwaltungsmitarbeiter befragt hat. Die Pandemie ging demnach jedoch nicht spurlos an der öffentlichen Verwaltung vorüber. Sie führte zu einer zum Teil deutlich höheren Arbeitsbelastung, was jeweils etwa die Hälfte der Befragten äußert.

Dabei konnten laut den Führungskräften vor Beginn der Pandemie nur 47 Prozent ihrer Mitarbeiter von zu Hause arbeiten. Im weiteren Verlauf der Pandemie habe man die Quote auf über 60 Prozent steigern können. Die Mitarbeiterbefragung

Erleichterungen für Unternehmen in der Corona-Krise

Neuer Stabilisierungs- und Restrukturierungsrahmen erleichtert die Unternehmenssanierung

Am 1.1.2021 ist das Sanierungsfortentwicklungsgesetz (SanInsFoG) und damit das Gesetz zur Einführung eines vorinsolvenzlichen Sanierungsverfahrens in Kraft getreten: das Stabilisierungs- und Restrukturierungsgesetz (StaRUG). Im Wesentlichen sollen mit dem neuen Restrukturierungsrahmen die Nachteile einer Insolvenz, wie ein potenzieller Reputationsverlust, hohe Kosten und Einschränkungen der Entscheidungsfreiheit der Geschäftsleitung, vermieden werden. Zugleich soll das frühzeitige Einleiten von Sanierungsmaßnahmen unter Nutzung von ausgewählten Instrumenten aus dem Insolvenzrecht gefördert werden. Hierbei wird ermöglicht, über Mehrheitsentscheidungen in die Rechte bestimmter Gläubigergruppen einzugreifen – und dies außerhalb eines Insolvenzverfahrens. Somit soll verhindert werden, dass einzelne Gläubiger die Sanierung des Unternehmens blockieren. Die Geschäftsleitung kann selbstständig mit den Gläubigern einen Restrukturierungsplan verhandeln, der alle notwendigen Maßnahmen für eine erfolgreiche Sanierung des Unternehmens beschreibt, insbesondere die Herstellung einer nachhaltigen Finanzierungsstruktur. Zeitgleich werden die Verhandlungen durch Vollstreckungssperren unterstützt.

Mit diesem Gesetz soll unter anderem den von der Covid-19-Pandemie betroffenen Unternehmen ein weiteres Mittel zur Sanierung zur Verfügung gestellt werden. Auch für öffentliche Unternehmen, die von der Pandemie stark betroffen sind (zum Beispiel Krankenhäuser und ÖPNV), kann der Restrukturierungsrahmen eine weitere Option zur Umsetzung einer nachhaltigen Sanierung bieten, ohne das Stigma der Insolvenz und die Gefahr des öffentlichen Kontrollverlusts in Kauf nehmen zu müssen. |

Gesetzgeber verlängert Instrument der Steuerstundungen

Als Teil der staatlichen Corona-Hilfen für Unternehmen haben Finanzämter seit März 2020 unter erleichterten Voraussetzungen und zudem zinslos auf Antrag eine Vielzahl von Steuern gestundet. Diese Steuerstundung betrifft somit auch alle steuerzahlenden öffentlichen Unternehmen in den Beteiligungsportfolios von Gebietskörperschaften. Beantragt werden konnten diese zinslosen Steuerstundungen, wenn die Steuerzahlung für den Steuerpflichtigen eine erhebliche Härte bedeuten würde. Den Finanzbehörden reichen dafür plausible Angaben, dass die Corona-Krise schwerwiegende negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation des jeweiligen Unternehmens hatte. Bis zum 30.6.2021 können jetzt noch Stundungen für bis dahin fällige Steuern beantragt werden. In diesem Zusammenhang können Stundungen längstens bis zum 30.9.2021 im vereinfachten Verfahren gewährt werden. Eine Verlängerung der Stundung über den 30.9.2021 hinaus ist im vereinfachten Verfahren nur mit einer angemessenen, längstens bis zum 31.12.2021 dauernden Ratenzahlungsvereinbarung möglich. Darüber hinausgehende Stundungen sind nur im sonst üblichen Antragsverfahren unter Erbringung der erforderlichen Nachweise, insbesondere zu den wirtschaftlichen Verhältnissen, möglich. Das Gleiche gilt für die Stundungen von Steuern, die erst nach dem 30.6.2021 fällig werden.

Unternehmensseitig ist es aktuell von höchster Priorität, alle Voraussetzungen zu schaffen, um gestundete Steuern pünktlich zahlen zu können. Da die Auszahlung der gestundeten Steuern viele Unternehmen jedoch vor wirtschaftliche Herausforderungen stellen wird, wäre bereits jetzt eine verlässliche Liquiditätsplanung aufzusetzen und es wären Maßnahmen zur Liquiditätssicherung zu entwickeln. |

*Christoph Köllmer und Benjamin Oehlschlägel,
beide Senior Manager, KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft*

zeigt: Immerhin rund die Hälfte konnte im Homeoffice arbeiten. Allerdings musste auch ein Viertel täglich zum Arbeitsplatz fahren. Dabei sind es offenbar vor allem die Kommunen, bei denen die Homeoffice-Möglichkeiten ausbaufähig sind. So ergab eine Befragung von 600 Kommunen, die der IT-Branchenverband Bitkom gemeinsam mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund in Auftrag gegeben hat, dass während der zweiten Pandemiewelle Ende 2020 die Hälfte aller Kommunen gar kein Homeoffice anbot (vergleiche Meldung „Corona-Krise führt zu höheren Digital-Budgets in Kommunen“, Seite 24).

Eine Errungenschaft der Krise sei die gestiegene Flexibilität. Dies bestätigt sowohl die zuvor erwähnte Führungskräfte- als auch die Mitarbeiterbefragung. Dazu zählen nicht nur das mobile Arbeiten, sondern auch neue Formen der Kommunikation und virtuellen Zusammenarbeit oder flexiblere Kern- bzw. Regelarbeitszeiten. Dass diese neu geschaffenen Möglichkeiten auch über die Krise hinaus bestehen bleiben sollten, darin sind sich die Führungskräfte und Mitarbeiter ebenfalls einig. |

Corporate Governance

Bundesunternehmen sollen beim Frauenanteil im Vorstand Vorbild sein

Der Frauenanteil in Führungspositionen soll sich erhöhen. Um dies zu erreichen, hat das Bundeskabinett am 6.1.2021 den Gesetzentwurf zur Ergänzung und Änderung der Regelungen für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst (Zweites Führungspositionen-Gesetz – FüPoG II) beschlossen.

In Vorständen börsennotierter und paritätisch mitbestimmter Unternehmen mit in der Regel über 2.000 Beschäftigten, die mehr als drei Vorstandsmitglieder haben, muss demnach mindestens ein Mitglied eine Frau und ein Mitglied ein Mann sein. Der Bund setzt mit dem

neuen Gesetz auch seinen eigenen Unternehmen strenge Vorgaben: In den rund 90 Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung des Bundes gilt dann in Vorständen, die mehr als zwei Mitglieder haben, eine Mindestbeteiligung von einer Frau. Auch in Körperschaften des öffentlichen Rechts wie den Krankenkassen und bei Renten- und Unfallversicherungsträgern sowie bei der Bundesagentur für Arbeit wird eine Mindestbeteiligung von einer Frau in mehrköpfigen Vorständen eingeführt. |

OVG-Urteil: Aufsichtsratszusammensetzung darf Gemeindeordnung nicht widersprechen

Im Gesellschaftsvertrag eines Kommunalunternehmens darf keine Regelung zur Besetzung des Aufsichtsrats getroffen werden, die von den entsprechenden Regelungen der geltenden Gemeindeordnung abweicht. Dies hat das Oberverwaltungsgericht (OVG) Lüneburg in seinem Urteil vom 10.7.2020 (10 ME 137/20) verdeutlicht. In dem zugrunde liegenden Rechtsstreit hatte der Gesellschaftsvertrag des betroffenen kommunalen Kurbetriebs im Zuge einer Kommunalfusion vorgesehen, dass das Vorschlagsrecht des kommunalen Gesellschafters zur Besetzung der Sitze im Aufsichtsrat paritätisch durch verschiedene Ortsräte ausgeübt wird.

Der Beschwerde einer Stadtratsfraktion gegen diese Regelung wurde zunächst vom Verwaltungsgericht und nun auch in letzter Instanz vom OVG stattgegeben. Gemäß Niedersächsischer Kommunalverfassung richte sich die Besetzung sowie die Neubesetzung des Aufsichtsrats einer Kapitalgesellschaft durch Mitglieder der kommunalen Vertretung (wie etwa ein Stadtrat) nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen und Gruppen dieser Vertretung. Die Regelung basiere auf dem im Grundgesetz verankerten Demokratieprinzip. Entscheidungen des kommunalen Unternehmens müssten sich demzufolge durch eine ununterbrochene Legitimationskette auf die gewählte Volksvertretung zurückführen lassen. Dies umfasse auch die Entscheidung über die Entsendung der Mitglieder des Aufsichtsrats des Kommunalunternehmens.

Hingegen zähle diese Aufgabe laut Niedersächsischer Kommunalverfassung ausdrücklich nicht zu den Aufgaben der Ortsräte. |

Steuervermeidung auch bei staatlichen Unternehmen

Auch staatliche Unternehmen setzen regelmäßig Strategien zur Steuervermeidung ein. Dies macht eine Studie der Wirtschaftsuniversität (WU) Wien anhand der Untersuchung von Unternehmen der öffentlichen Hand in Deutschland deutlich. Je nach föderaler Ebene gebe es dabei bedeutsame Unterschiede. Auch Unternehmen der öffentlichen Hand brauchten demzufolge Anreize, um Steuervermeidung zu unterlassen. Frühere internationale Studien waren überwiegend zu dem Schluss gekommen, dass es bei Firmen im Staatsbesitz zu weniger Steuervermeidung als bei vergleichbaren privatwirtschaftlichen Unternehmen kommt. Die aktuelle Studie der WU Wien konstatiert hingegen: Ob ein Unternehmen der öffentlichen Hand auf Steuervermeidung setzt oder nicht, hänge insbesondere davon ab, ob die besitzende Gebietskörperschaft von den Steuern direkt profitiere oder nicht.

Durch Analyse der Gewinn- und Verlustrechnungen konnten die Wiener Forscher jene Unternehmen der öffentlichen Hand identifizieren, die ein ähnliches Steuervermeidungsverhalten aufweisen wie vergleichbare private Firmen. So führen Kommunal- und Bundesunternehmen, bei denen die Anteilseigner auch die direkten Profiteure der Gewerbesteuer bzw. Einkommens-/Körperschaftsteuer seien, der Studie zufolge deutlich seltener steuervermeidende Maßnahmen durch als Landesunternehmen, bei denen die Anteilseigner nur sehr indirekt über den Finanzausgleich von Steuereinnahmen profitieren. Um solchen Fehlanreizen entgegenzuwirken, regen die Studienautoren an, dass Bonizahlungen an die Geschäftsleitungen öffentlicher Unternehmen stärker auf den Vorsteuergewinn anstatt auf das Nettoergebnis abzielen sollten. Zudem könnte eine Erhöhung der Steuerhoheit für die Gebietskörperschaften auf föderaler Ebene helfen.

Die Untersuchung beinhaltet eine Analyse der Jahresabschlüsse von knapp 800 öffentlichen Unternehmen in Deutschland auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene im Zeitraum von 2007 bis 2015. Als Kontrollgruppe wurden auch die Jahresabschlüsse von mehr als 47.000 Unternehmen in privater Eigentümerschaft ausgewertet. Zu der Untersuchungsgruppe zählten ausschließlich Unternehmen aus dem Produktions- oder Dienstleistungssektor, die mit Unternehmen im Privatbesitz vergleichbar seien. Öffentliche Versorgungsunternehmen und öffentliche Finanzinstitute wurden nicht berücksichtigt.

Der englischsprachige Studienbericht „Monitoring and Tax Planning – Evidence from State-Owned Enterprises“ kann unter www.wu.ac.at heruntergeladen werden. |

Digitalisierung

IT-Sicherheitsgesetz 2.0: BSI wird gestärkt

Am 16.12.2020 hat die Bundesregierung den Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Erhöhung der Sicherheit informationstechnischer Systeme (IT-Sicherheitsgesetz 2.0) beschlossen. Es schreibt das IT-Sicherheitsgesetz von 2015 fort und regelt unter anderem den Schutz der Bundesverwaltung, von kritischen Infrastrukturen (KRITIS) und von Unternehmen im besonderen öffentlichen Interesse sowie den Verbraucherschutz.

So stärkt das neue Gesetz die Kompetenzen des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI). Das BSI wird unter anderem befugt, Kontroll- und Prüfbefugnisse gegenüber der Bundesverwaltung auszuüben. Bei wesentlichen Digitalisierungsvorhaben des Bundes soll das BSI beteiligt werden. Die Dauer zur Speicherung von Protokolldaten zum Zwecke der Abwehr von Gefahren für die Kommunikationstechnik des Bundes wird von drei auf zwölf Monate verlängert. Das BSI darf diese Daten zur Abwehr von Gefahren verarbeiten. Darüber hinaus wird das BSI befugt, Sicherheitslücken an den Schnittstellen informati-

onstechnischer Systeme zu öffentlichen Telekommunikationsnetzen zu detektieren sowie Systeme und Verfahren zur Analyse von Schadprogrammen und Angriffsmethoden einzusetzen. Laut Medieninformationen sollen für die erweiterten Aufgaben im BSI rund 800 neue Stellen geschaffen werden.

Betreiber kritischer Infrastrukturen werden nach dem neuen Gesetz verpflichtet, Systeme zur Angriffserkennung einzusetzen. Über eine Änderung im Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG) gilt diese Pflicht auch für Betreiber von Energieversorgungsnetzen und Energieanlagen. Auch Unternehmen der Abfallwirtschaft zählen zukünftig zu den kritischen Infrastrukturen und müssen sich an die Regeln des IT-Sicherheitsgesetzes 2.0 halten. Darüber hinaus enthält der Gesetzentwurf Regelungen zur Stärkung des Verbraucherschutzes. So ist etwa die Einführung eines IT-Sicherheitskennzeichens für IT-Produkte vorgesehen, wofür ebenfalls das BSI zuständig sein soll. Außerdem sollen künftig auch Unternehmen, die von besonderem öffentlichen Interesse sind (zum Beispiel Unternehmen der Rüstungsindustrie), den Meldepflichten kritischer Infrastrukturen unterliegen. Schließlich enthält das Gesetz auch Regelungen, nach denen das Bundesinnenministerium den Einsatz kritischer Komponenten, für die eine Zertifizierungspflicht besteht, untersagen kann. Dieser Aspekt erzielte mediale Aufmerksamkeit vor allem vor dem Hintergrund des Ausbaus der 5G-Mobilfunknetze. |

Normenkontrollrat sieht Corona-Krise als Weckruf: Digitalisierung wird sich beschleunigen

In seinem jährlichen Bericht stellt der Nationale Normenkontrollrat (NKR) zum Teil sehr unterschiedliche Belastungen durch Gesetze und Verordnungen fest. Der im Oktober 2020 erschienene Bericht, für den auch die zahlreichen neuen Verordnungen zur Eindämmung der Corona-Krise analysiert wurden, legt zum einen offen, dass die Entwicklung der Kostenbelastung aus laufendem Erfüllungsaufwand im Vorjahr 2019 rückläufig

war – sogar mit einem Minus von 13 Prozent. Zum anderen seien aber auch Gesetze erlassen worden, die zu hohen einmaligen Kosten für die Normadressaten geführt hätten.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Krise merkt der NKR an, dass die Versäumnisse bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung nun sichtbar würden. Zudem seien Maßnahmen zur Eindämmung und Abfederung der Pandemie sehr kurzfristig gewesen, während die Schätzung der Gesetzesfolgen darüber vernachlässigt worden sei. Hieraus müssten Lehren für die Zukunft gezogen werden, um die Modernisierung der Verwaltung nun stärker als bislang voranzutreiben. Ein Kritikpunkt des NKR ist auch, dass Gesetze weiterhin „zu praxisfern“ – also wenig praxisorientiert und alltagsfremd – gestaltet würden. Dies führe zu hohem Bürokratieaufwand und Folgekosten. |

Corona-Krise führt zu höheren Digital-Budgets in Kommunen

Für zwei von drei Kommunen ist das Thema Finanzen die derzeit größte Herausforderung. Dies hat eine Onlineumfrage unter mehr als 600 Kommunen zu den derzeit drängendsten kommunalen Aufgaben ergeben. Auf Platz zwei mit 39 Prozent landete die Wohnentwicklung. Die Umfrage im Auftrag des Deutschen Städte- und Gemeindebundes und des Bitkom wurde zwischen August und November 2020 durchgeführt.

Weitere Themen, die den Kommunen derzeit Kopfzerbrechen bereiten, sind die Kita- und Ganztagsbetreuung knapp vor den Themen Abwanderung/Überalterung und Bewältigung der digitalen Transformation. Ein Großteil der Befragten (85 Prozent) fordert mehr finanzielle Hilfe und drei von vier Kommunen wünschen sich einheitliche Vorgaben und Standards, um die Digitalisierung in den Kommunen voranzubringen. Allgemein kritisieren die Kommunen den Grad der digitalen Kompetenzen unter den eigenen Mitarbeitern. Etwa jede fünfte der befragten Kommunen verfügt nach eigenen Angaben bisher über keine Digitalstrategie. Als großen Treiber der Digi-

alisierung empfinden die Umfrageteilnehmer die Covid-19-Pandemie. Eine Mehrheit hat in Reaktion auf die Krise bereits neue Digitalisierungsprojekte verwirklicht und will das Digital-Budget für 2021 teilweise kräftig erhöhen. Die Digitalisierung wird in den Städten und Gemeinden folgerichtig fast ausschließlich als Chance (96 Prozent) statt als Risiko (1 Prozent) gesehen.

Der Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebundes bemerkt hierzu, dass die Pandemie den Nutzen und die Vorteile von Digitalisierung verdeutlicht habe. Auch nach der Krise müsse es nun gelingen, die Digitalisierung in Deutschland weiter nach vorne zu bringen. Für Investitionen in die digitale Zukunft sei dafür Unterstützung aus Bund und Ländern nötig.

Die Ergebnisse der Umfrage „Corona hat in Kommunen einen Digitalisierungsschub ausgelöst“ sind auf der Website www.bitkom-research.de verfügbar. |

Open Data in Kommunen – Ein Drittel stellt bereits offene Daten bereit

Neun von zehn Kommunen befürworten das politische Ziel, vermehrt offene Daten zur Verfügung zu stellen. Das ergab die Studie „Open Data in Kommunen“ des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, für die rund 200 Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern befragt wurden. Bereits ein Drittel der untersuchten Kommunen würde offene Daten bereitstellen, von den Großstädten mit mehr als 100.000 Einwohnern sind es sogar rund 70 Prozent. Dabei betrachtet knapp die Hälfte der Kommunen die Öffnung kommunaler Datenbestände eher als Chance. Der Mehrwert liege nach Meinung der Befragten besonders in einer verbesserten Informationslage für die Bürger, einem vereinfachten Datenaustausch innerhalb der Kommunalverwaltung sowie zwischen Behörden und kommunalen Unternehmen und in einer erhöhten Transparenz. Für 80 Prozent der befragten Kommunen liegt der Grund für die bislang ausbleibende Bereitstellung offener Daten in mangelnden personellen Ressourcen. Einen fehlenden gesetz-

lichen Auftrag führen drei Viertel als Hinderungsgrund an, knapp 60 Prozent nennen Befürchtungen von Datenmissbrauch als Argument.

Unter dem Begriff Open Data werden öffentlich zugängliche und allgemein nutzbare Daten verstanden. Im Zuge der Umsetzung der neuen europäischen Public-Sector-Information-Richtlinie ist zeitnah durch den Bundesgesetzgeber festzulegen, welche Daten zukünftig auf der kommunalen Ebene veröffentlicht werden müssen.

Die Studie „Open Data in Kommunen“ kann kostenlos auf der Website des Difu unter www.difu.de heruntergeladen werden. |

KI in Behörden – Studie analysiert Fallbeispiele aus Deutschland

Beim Einsatz künstlicher Intelligenz (KI) in der öffentlichen Verwaltung fehlen laut einer aktuellen Untersuchung bislang Maßnahmen, um die Funktionsweisen der KI-Systeme nachvollziehen zu können. Ebenso mangelt es zum Teil an guten Praktiken, um das Vertrauen von Beschäftigten und Kunden bzw. Bürgern in die jeweiligen KI-Anwendungen zu erhöhen. Dies sind Aussagen aus einer Untersuchung des Kompetenzzentrums Öffentliche IT (ÖFIT), das anhand von zwölf Fallbeispielen aus allen Bereichen der öffentlichen Leistungserbringung auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene Best Practices für den Einsatz künstlicher Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung abgeleitet hat.

Als besonders nachahmenswert bezeichnen die Verfasser diejenigen untersuchten KI-Projekte, die von Beginn an ein „Querschnittsdenken beherzigen“ und auf Anschlussfähigkeit und Skalierbarkeit der entwickelten Anwendung setzen. Zu den untersuchten Fallbeispielen gehört etwa das automatische Zustandsmonitoring von Autobahnen mithilfe von KI, das Videodaten aller Bundesautobahnen ausliest, klassifiziert und dadurch die Dringlichkeit von Instandsetzungsmaßnahmen anzeigt. Ebenfalls analysiert wurde eine kommunale Initiative: Über das Hamburger Projekt „Mit KI kinderleicht zum Kindergeld“, das eine integrierte Sprach-

assistenz beinhaltet, sollen Behörden-gänge nach der Geburt eines Kindes reduziert und die Antragsverfahren für Eltern beschleunigt werden.

Die Bewertung der Fallbeispiele erfolgte anhand von neun zentralen Kriterien – darunter Sicherheit, Akzeptanz von Mitarbeitern, Wirkungsmonitoring und Zielorientierung. Ziel der Untersuchung ist es, dass geplante KI-Projekte im öffentlichen Sektor aus den bereits gemachten Erfahrungen bestehender KI-Anwendungen lernen.

Die Kurzstudie „KI im Behördeneinsatz: Erfahrungen und Empfehlungen“ ist auf der Website www.oeffentliche-it.de zum Download verfügbar. Vergleiche auch Fokusartikel „Künstliche Intelligenz in der Verwaltung“, PublicGovernance Sommer 2020. |

Ulm beschließt deutschlandweit erstes kommunales Datenethikkonzept

Als erste Kommune in Deutschland hat der Gemeinderat der Stadt Ulm im Oktober 2020 ein Datenethikkonzept beschlossen, das die bestehenden gesetzlichen Regelungen zum Datenschutz ergänzen soll. Dadurch soll das Vertrauen der Bürger in die zunehmende Digitalisierung ihrer Stadt gestärkt werden. Als Selbstverpflichtung der Stadt Ulm und aller städtischen Beteiligungsunternehmen definiert das Konzept – ergänzend zu den bestehenden gesetzlichen Datenschutzregeln – Leitlinien und Grenzen, wie und zu welchen Zwecken Daten durch die Stadt Ulm genutzt werden dürfen. Ziel müsse dabei stets eine prozessuale, soziale, ökonomische und/oder ökologische Verbesserung der städtischen Verwaltungsleistungen und Angebote sein, so das Ulmer Datenethikkonzept. Dabei werden bestimmte Einsatzzwecke, wie der Verkauf personenbezogener Daten, generell ausgeschlossen.

Durch die Festschreibung, zu welchen Zwecken Daten genutzt werden dürfen, können die Ulmer Bürger die Nutzung ihrer Daten nachvollziehen, so der Oberbürgermeister in einer Stellungnahme. Die Stadt will damit nach eigenen Aussagen „entschieden etwaigen Konzepten

eines Überwachungsstaates“ entgegen-treten. Das Datenethikkonzept wurde gemeinsam mit der Zeppelin Universität in Friedrichshafen im Rahmen der Initiative „Zukunftsstadt Ulm 2030+“ entwickelt.

Das Datenethikkonzept kann unter www.ulm.de heruntergeladen werden. |

ePerso: Hohe Bereitschaft der Bürger, aber geringe Nutzung

Zehn Jahre nach der Einführung des elektronischen Personalausweises ist das Interesse an der Onlinefunktion grundsätzlich groß. Sieben von zehn Bundesbürgern äußern ihre Bereitschaft, die elektronischen Funktionen zu nutzen, um sich bei digitalen Behördengängen zu identifizieren. Dies hat der Digitalverband Bitkom bei einer telefonischen Befragung von 1.004 Personen ab 18 Jahren in Deutschland festgestellt. Die Ergebnisse zeigen zudem, dass auch die Gruppe der über 65-Jährigen zu immerhin 60 Prozent dazu bereit wäre, sich bei digitalen Behördengängen mittels ePerso zu identifizieren.

Praktische Erfahrungen mit dem elektronischen Personalausweis fehlten aber noch. Dies zeigt der „eGovernment Monitor 2020“, der im Oktober 2020 von der Initiative D21 und der TU München herausgegeben wurde. Zwar besitzen demnach 76 Prozent der über 1.000 befragten Bundesbürger bereits den elektronischen Personalausweis, jedoch haben nur 24 Prozent auch dessen Onlinefunktion aktiviert. Lediglich 6 Prozent haben diese Funktion bereits genutzt – sei es per Smartphone oder klassisch per Lesegerät.

Der „eGovernment Monitor 2020“ kann kostenfrei unter initiatived21.de heruntergeladen werden. |

Öffentliche Finanzwirtschaft

Fast 2,2 Billionen Euro – öffentliche Schulden erreichen Höchststand

Nachdem vom Statistischen Bundesamt bereits zur Jahresmitte 2020 ein Höchst-

stand der öffentlichen Schulden von knapp 2,1 Billionen Euro ermittelt wurde, stieg dieser im dritten Quartal um knapp 86 Milliarden Euro auf nunmehr fast 2,2 Billionen Euro an. Damit ergibt sich nach Angaben der Behörde eine Steigerung um mehr als 15 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Hierbei seien fast alle Bereiche des öffentlichen Haushalts von stärkerer Verschuldung betroffen – mit Ausnahme der Sozialversicherungen. Bei diesen war im Vergleich zum Jahresende 2019 eine Verringerung um gut 9 Prozent zu verzeichnen.

Die Schuldenlast der Bundesländer stieg um 9,1 Prozent gegenüber dem Vorjahr 2019, wobei die Verschuldung laut Aussage des Statistischen Bundesamts vor allem in Zusammenhang mit der Coronapandemie stünde, da der Anstieg im Wesentlichen mit der Kreditaufnahme zur Bewältigung der Krise begründet sei.

Die vierteljährlich veröffentlichte Schuldenstatistik kann kostenfrei unter www.destatis.de eingesehen werden. |

Kommunale Finanzen für 2021 und 2022: Aufschwung in Gefahr

Die kommunalen Spitzenverbände weisen angesichts des Fortgangs der Pandemie auf eine absehbar weiterhin angespannte Entwicklung der kommunalen Finanzlage hin. Zwar sei es den Ländern und dem Bund gelungen, die Kommunalfinanzen im ersten Jahr der Corona-Krise zu stabilisieren. Mit Blick auf die Folgejahre 2021 und 2022 zeichne sich allerdings eine besorgniserregende Situation ab. Bei ausbleibender Unterstützung drohe eine Finanzierungslücke zwischen Einnahmen und Ausgaben von etwa 10 Milliarden Euro. Dies gaben die kommunalen Spitzenverbände – Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag sowie Deutscher Städte- und Gemeindebund – im Zuge der im Dezember 2020 veröffentlichten Daten zur kommunalen Finanzlage bekannt.

Gerade der Ausblick auf die bislang unsichere kommunale Finanzlage für die Jahre 2021 und 2022 biete Anlass zur Sorge, da Stützungsmaßnahmen vor allem für das Jahr 2020 wirkten. In 2021

drohe dagegen ein massiver Rückgang der Zuweisungen seitens der Länder für die Städte, Kreise und Gemeinden in Milliardenhöhe. Stabilisierungshilfen seien somit auch in den Jahren 2021 und 2022 notwendig.

Dazu kommt, dass verlässliche Prognosen der kommunalen Finanzlage derzeit schwierig seien, da in vielen Ländern noch über den Finanzausgleich verhandelt werde, der die Finanzausstattung der Kommunen sicherstellen soll. Solange über den Finanzausgleich und die Hilfen für 2021 und 2022 noch nicht entschieden sei, herrsche somit laut den Spitzenverbänden Planungsunsicherheit für Kommunen. Die Unsicherheit würde zwangsläufig zu drastischen Kürzungen in den Haushalten – und bei den Investitionen – führen. Für die Konjunktur sei dies „Gift“. |

Grundsatzurteil VGH Rheinland-Pfalz: Kommunalen Finanzausgleich verfassungswidrig

Das bisherige Modell des Kommunalen Finanzausgleichs sei nicht geeignet, um den Kommunen die finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich seien. Damit sei das Landesfinanzausgleichsgesetz in seiner derzeitigen Form verfassungswidrig. Das entschied der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in seinem Urteil (VGH N 12/19, VGH N 13/19 und VGH N 14/19) vom 16.12.2020.

Die Stadt Pirmasens und der Landkreis Kaiserslautern hatten Klage beim Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz eingereicht. Seit Jahren würden die Aufgaben für die Kommunen steigen, welche das Land allerdings nicht auskömmlich finanziere. Das sei auch ein Grund für die steigenden Kassenkredite, die die Kommunen nicht mehr alleine stemmen könnten. Der Bürgermeister der Stadt Pirmasens sowie der Landrat des Kreises Kaiserslautern begrüßten das Urteil. Das Landesfinanzausgleichsgesetz, das den Kommunalen Finanzausgleich regelt, war in den letzten Jahren wiederholt Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen. Bereits im Jahr 2012 erklärte der Verfassungsgerichtshof das Finanzaus-

gleichssystem in Teilen für verfassungswidrig. Die Neuregelung vom 1.1.2014 habe allerdings nicht zu einer erheblichen Entlastung der Kommunen geführt.

Das Land Rheinland-Pfalz muss den Finanzausgleich bis zum 1.1.2023 neu regeln. Zukünftig sollen nicht mehr die Steuereinnahmen des Landes, sondern der aufgabenbezogene Finanzbedarf der Kommunen die Grundlage für das Finanzausgleichssystem bilden. Unabhängig davon würden die Kommunen prüfen, ob infolge der Verfassungswidrigkeit ein Anspruch auf Schadenersatz oder Folgenbeseitigung der Kommunen gegenüber dem Land bestehe. |

Haushalts- und Rechnungswesen

Entlastung für Kommunen in NRW: Das neue NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz

Mit dem Ende 2020 beschlossenen NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF: Neues Kommunales Finanzmanagement) können Kommunen in Nordrhein-Westfalen pandemiebedingte Schulden in ihren Haushalten isolieren, um diese ab dem Jahr 2025 über 50 Jahre abzuschreiben. Mit der beschlossenen Bilanzhilfe seien Kommunen laut Aussage der Kommunalministerin in Nordrhein-Westfalen somit zumindest im weiteren Verlauf des Jahres nicht gezwungen, die entstandenen Schäden mithilfe von Einsparungen und Steuererhöhungen aufzufangen.

Die Maßnahme wird unter Stadtkämmern und seitens der kommunalen Spitzenverbände als positiv bewertet. Man müsse allerdings auch bedenken, so die Bochumer Stadtkämmerin, dass eine solche Finanzierung über langfristige Kredite die Neuverschuldung nicht aus der Welt schaffe. Kommunen wären somit auf lange Sicht trotzdem von einer hohen Neuverschuldung betroffen, die nur durch zusätzliche finanzielle Hilfen stemmbar sei. Hierbei müsse ein Großteil der finanziellen Lasten durch Land und Bund getragen werden. Neben

NRW hatte bereits im Zuge des ersten Lockdowns im Frühjahr 2020 das Innenministerium von Schleswig-Holstein das Kommunalhaushaltsrecht gelockert. Hier wurde im Rahmen von Nachtragshaushalten auf Kürzungen bei der Finanzierung von notwendigen Maßnahmen verzichtet, um so die Kommunen zu entlasten. |

EPSAS: Studie sieht Fortentwicklung der Rechnungslegung der EU-Staaten – Rechnungshöfe sind dagegen kritisch

Der Entwicklungsgrad des nationalen öffentlichen Rechnungswesens der EU-Mitgliedstaaten und Großbritanniens hat sich nach einer aktuellen Studie, die Ende November 2020 von der europäischen Statistikbehörde Eurostat veröffentlicht wurde, in den letzten sechs Jahren erhöht.

Gemäß der von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PwC angefertigten Untersuchung ist der Entsprechungsgrad der jeweiligen nationalen Rechnungslegungsstandards aller untersuchten Länder mit dem internationalen Standard IPSAS auf der zentralstaatlichen Ebene (in Deutschland: Bundesebene) von durchschnittlich 51 Prozent im Vergleich zur Vorgängerstudie aus dem Jahr 2014 auf nun 65 Prozent gestiegen. Auf der Kommunalebene erhöhte sich der Wert sogar von 65 Prozent auf 73 Prozent. Hintergrund der Studie ist der Plan der EU-Kommission, einen europaweit harmonisierten Rechnungslegungsstandard für die öffentliche Hand namens EPSAS einzuführen. Da dieser Standard bislang nicht existiert, wurde der in vielen Ländern der Welt bereits eingesetzte Standard IPSAS als Vergleichsmaßstab herangezogen. Dem Vernehmen nach wird die Ausgestaltung des neuen europäischen Standards dem internationalen IPSAS ähneln.

Unter den einzelnen betrachteten Ländern fällt der Entsprechungsgrad jedoch sehr unterschiedlich aus. Während die Studie für den ehemaligen EU-Mitgliedstaat Großbritannien auf der zentralstaatlichen Ebene eine Übereinstimmung mit IPSAS von 96 Prozent sieht, beträgt der Entsprechungsgrad in Griechenland

demnach nur 13 Prozent. Deutschland liegt der Studie zufolge auf der Bundesebene – gemeinsam mit Luxemburg – bei einem Wert von 23 Prozent und damit nur wenig höher. Dies liegt offenbar in der Tatsache begründet, dass die Bundesrepublik auf der Bundesebene ein rein zahlungsorientiertes Rechnungswesen aufweist, während IPSAS wie auch EPSAS auf dem ressourcenorientierten, kaufmännischen Rechnungsstil der Unternehmen beruhen.

Ein wesentlicher Teil der Studie war auch eine erneuerte Schätzung möglicher Umstellungskosten von der aktuellen nationalen Rechnungslegung auf IPSAS, da es bei den IPSAS seit dem Jahr 2014 Änderungen gegeben hatte. Die Studie ermittelte in unterschiedlichen Szenarien eine Bandbreite potenzieller Kosten zwischen etwa 800 Millionen und sechs Milliarden Euro für die Gesamtheit aller Staaten. In Deutschland würden demnach mit Abstand die höchsten Umstellungskosten anfallen – und zwar zwischen rund 280 Millionen und gut drei Milliarden Euro für alle staatlichen Ebenen einschließlich der Sozialversicherungen.

Mitte Dezember 2020 wurde eine offenbar bereits im Mai des Jahres verabschiedete Stellungnahme der deutschen Rechnungshöfe zum Thema EPSAS bekannt. Hierin unterstreichen die Rechnungshöfe ihre schon zuvor bekundete kritische Position und bekräftigen die bereits geäußerten Bedenken zur einheitlichen Rechnungslegung europäischer Mitgliedstaaten. Darüber hinaus warnen sie vor der Übernahme internationaler Standards, welche für die Rechnungslegung im öffentlichen Sektor ungeeignet seien. Es würden noch immer belastbare Kostenschätzungen für die Umstellung der Rechnungslegung fehlen.

Die Studie „Updated accounting maturities of EU governments and EPSAS implementation cost“ ist unter <https://ec.europa.eu/eurostat/web/epsas/key-documents/analyses> zu finden. Das Positionspapier der Rechnungshöfe „Befürchtungen treten ein ...“ ist unter www.rechnungshof.bremen.de zu finden. |

Verwaltungsmodernisierung

Studie der Hertie School: Neuer Schwung durch „Querwechsler“

Erfahrungen im Projektmanagement und ein modernes Führungsverständnis – das sind nur zwei Vorteile für Behörden, wenn Führungskräfte aus der Privatwirtschaft in die öffentliche Verwaltung wechseln. Das ergab die Studie „Querwechsler als Impulsgeber für die Verwaltung von morgen“ der Hertie School in Berlin. Für die Studie wurden Potenziale, Kompetenzen und Erfahrungen von 25 Quereinsteigern untersucht.

Die Quereinsteiger könnten die öffentliche Verwaltung demnach sowohl durch ihre methodisch-analytischen als auch ihre kulturellen Kompetenzen in vielen Bereichen unterstützen und neue Impulse geben. Etwa ein Drittel der befragten Querwechsler war vor dem Eintritt in die öffentliche Verwaltung in Beratungsunternehmen tätig, knapp ein Viertel stammt aus der Finanzbranche. Zwei zentrale Rollen von Querwechslern wurden identifiziert: Zum einen könnten diese als Initiatoren von Veränderungsprozessen innerhalb der Verwaltung fungieren. Zum anderen würden die neuen Führungskräfte mit ihren Erfahrungen im Privatsektor auch als Brückenbauer zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor dienen. Der Wechsel in die öffentliche Verwaltung sei stark intrinsisch motiviert. Die Befragten führten die hohe Sinnhaftigkeit und das Engagement für das Gemeinwohl sowie eine bessere Work-Life-Balance als Gründe für ihren Wechsel in den öffentlichen Sektor an.

Die Studie wurde von Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid, wissenschaftlicher Leiter des Instituts für den öffentlichen Sektor, und Prof. Dr. Thurid Hustedt geleitet und basiert auf der erstmaligen systematischen Befragung von 25 „Querwechslern“ in der deutschen Verwaltung. Die Interviews wurden zwischen Juli 2019 und Mai 2020 durchgeführt.

Die Studie „Querwechsler als Impulsgeber für die Verwaltung von morgen“ kann auf der Website der Hertie School unter www.hertieschool.org kostenlos heruntergeladen werden. |

Nachhaltigkeit

Klimaschutzfinanzierung trotz Haushaltsnotlage – neuer Leitfaden für Kommunen

Aktivitäten im Klimaschutz könnten langfristig den kommunalen Haushalt entlasten, Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte vor Ort auslösen und die Lebensqualität in der Kommune erhöhen. Das ist die These der Autoren des im Oktober 2020 fertiggestellten Leitfadens „Klimaschutz in finanzschwachen Kommunen“. Die Broschüre des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) und des Instituts für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) formuliert Hinweise, wie auch Kommunen in schwieriger Haushaltslage Investitionen in Klimaschutzmaßnahmen finanzieren können. Flankiert werden die Handlungsempfehlungen durch praktische Beispiele aus Gemeinden und Landkreisen.

Im Leitfaden wird unter anderem an Rechenbeispielen verdeutlicht, wie Klimaschutzmaßnahmen nicht zuletzt im Energiebereich zu Einsparungen für den kommunalen Haushalt führen können. Enthalten sind darin auch mögliche Fördermittel zu Kofinanzierung. Darüber hinaus werden Hinweise zum Umgang mit der Kommunalaufsicht und Haushaltssicherungskonzepten gegeben, um trotz einer akuten Notlage Mittel für den Klimaschutz mobilisieren zu können. Aufgeführt werden zudem mehrere Ansätze für alternative Finanzierungen, etwa durch Energie-Contracting (zum Beispiel Auslagerung der Energieversorgung an einen Anbieter) oder Energiegenossenschaften.

Der Leitfaden ist auf der Website des IÖW unter www.ioew.de abrufbar. |

Stadt Köln erweitert Nachhaltigkeitshaushalt um zwei Ämter

Bei der Umsetzung des Konzepts des Nachhaltigkeitshaushalts hat die Stadt Köln laut einer Pressemitteilung im Dezember 2020 mit dem Gesundheitsamt und der Stadtbibliothek zwei weitere Ämter einbezogen. Das Projekt war in der ersten Phase 2019 als Pilot gestartet worden – begleitet durch die Landesar-

beitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V. mit dem Amt für Landschaftspflege und Grünflächen, dem Sportamt und der Feuerwehr. Es beruht unter anderem auf einer Entwicklung des Instituts für den öffentlichen Sektor.

Der Nachhaltigkeitshaushalt ist eine Erweiterung des Wirkungsorientierten Haushalts der Stadt Köln und beinhaltet die Verknüpfung der Produkte im Haushalt mit den insgesamt 17 Nachhaltigkeitszielen der UN, den Sustainable Development Goals (SDG). Durch den Nachhaltigkeitshaushalt ist die Stadt nach eigenen Angaben auch in der Lage, die hierin aufgenommenen Produkte mit den Nachhaltigkeitsstrategien des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen zu verknüpfen. Für die Feuerwehr bedeutet das zum Beispiel, dass die Sicherstellung schneller Hilfe für die Bevölkerung einen (durch Kennzahlen bzw. Indikatoren messbaren) Beitrag zur Erreichung des SDG 3 „Gesundheit und Wohlergehen“ leistet. Dem gleichen UN-Ziel dienen auch die Wirkungsziele des Gesundheitsamtes und der Stadtbibliothek, die darüber hinaus auch das SDG 4 „Hochwertige Bildung gewährleisten“ fördern. Nach Aussage der Stadtkämmerin bietet das Projekt zum Nachhaltigkeitshaushalt die Chance, die Nachhaltigkeitsziele stärker in der operativen Verwaltung zu verankern.

Der Nachhaltigkeitshaushalt ist im Band 3 des Haushaltsplans unter www.stadt-koeln.de zu finden. |

Gesundheitswirtschaft

Bundesministerium für Gesundheit fördert Investitionen zur Digitalisierung der Kliniken

Im September 2020 stimmte der Bundestag dem Entwurf eines Gesetzes für ein Zukunftsprogramm Krankenhaus zu. Mit diesem Krankenhauszukunftsgesetz (KHZG) beabsichtigt der Gesetzgeber den Anstoß eines Modernisierungsschubes in Deutschlands Kliniken. Der Bund stellt diesen gemäß dem KHZG dabei über die Liquiditätsreserve des Gesund-

heitsfonds drei Milliarden Euro zur Verfügung. Darüber hinaus steuern die Länder und/oder Krankenträger weitere 30 Prozent der Investitionskosten bei.

Konkret gefördert werden neben Investitionen für die Modernisierung von Notfallkapazitäten, die Einrichtung von Patientenportalen für digitales Aufnahme- und Entlassmanagement, die elektronische Dokumentation von Pflege- und Behandlungsleistungen auch solche zur Einrichtung von digitalen Medikationsmanagementsystemen, krankenhausinternen digitalen Leistungsanforderungsprozessen sowie onlinebasierten Versorgungsnachweissystemen. Auch für Maßnahmen zur IT-Sicherheit und zum Aufbau sektorenübergreifender, telemedizinischer Netzwerkstrukturen werden Fördermittel bereitgestellt.

Die Frist zur Einreichung der Anträge beim Bundesamt für soziale Sicherung seitens der Länder endet am 31.12.2021. Abzüglich einer den Ländern zustehenden Bearbeitungsfrist von drei Monaten müssen die Krankenhäuser bis Ende September 2021 ihre Bedarfe anmelden. Abweichend davon obliegt den Ländern jedoch auch eine Vorverlegung dieser Fristen. |

Recht und Steuern

Jahressteuergesetz erleichtert Gemeinnützigkeit von Servicegesellschaften

Durch das im Dezember 2020 von Bundestag und Bundesrat verabschiedete Jahressteuergesetz verfolgt eine Körperschaft ihre steuerbegünstigten Zwecke nun auch dann „unmittelbar“, wenn sie satzungsgemäß durch planmäßiges Zusammenwirken mit mindestens einer weiteren gemeinnützigen Körperschaft einen steuerbegünstigten Zweck verwirklicht.

Die Neuregelung gemäß § 57 Abs. 3 der Abgabenordnung soll es ermöglichen, dass eine Servicegesellschaft, die etwa Reinigungs-, IT-, Kantinen- oder Verwaltungsleistungen erbringt, diese Leistungen zum Beispiel an ihre gemeinnützige

Muttergesellschaft im Rahmen eines Zweckbetriebs erbringen kann und somit die Leistung als gemeinnützig, das heißt steuerbegünstigt, anerkannt wird. Auf Ebene der Kommunen und der Bundesländer können hiervon beispielsweise Servicegesellschaften von Krankenhäusern, Kultureinrichtungen, Kindertagesstätten und Forschungseinrichtungen betroffen sein. Zudem wurde mit dem Jahressteuergesetz der Zweckkatalog gemäß § 52 Abs. 2 AO, der gemeinnützige und somit steuerbegünstigte Tätigkeitsgebiete abschließend definiert, um fünf weitere Zwecke erweitert: Hinzu kommen die Zwecke des Klimaschutzes, der Ortsverschönerung, des Unterhalts und der Pflege von Friedhöfen, der Hilfe für Menschen, die aufgrund ihrer geschlechtlichen Identität oder ihrer geschlechtlichen Orientierung diskriminiert werden, sowie der Einrichtung und Unterhaltung von Freifunknetzen. |

Umsetzung des § 2b UStG: Sechs von zehn Kommunen wären fristgerecht fertig geworden

Bereits im ersten Quartal 2020 haben über 90 Prozent der Kommunen mit der Umsetzung des § 2b UStG begonnen, die ursprünglich zum 1.1.2021 abgeschlossen sein sollte. Dies ergab eine Befragung der OptiSo Unternehmensberatung, Schubert & Partner PartG unter insgesamt 177 Kommunen. Die Onlinebefragung im Februar und März 2020 zielte ab auf eine Bestandsaufnahme der bis dahin erfolgten Umsetzung des § 2b UStG sowie der damit einhergehenden Einführung eines Tax-Compliance-Management-Systems (TCMS).

Den Studienergebnissen zufolge befanden sich knapp 60 Prozent der teilnehmenden Kommunen inmitten der steuerlichen Würdigung ihrer Leistungen; immerhin 7,5 Prozent hatten die Umstellung bereits abgeschlossen. Lediglich 9 Prozent hatten mit der Umstellung noch nicht begonnen. Als Hauptgründe hierfür wurden unter anderem Personalengpässe, die parallele Umstellung auf die Doppik und nicht ausreichendes Fachwissen angeführt. Insgesamt gaben 54 Prozent der Teilnehmer an, im Zuge der Umstellung ihre Personalkapazitäten

erhöht zu haben. Zudem planten dies 4 Prozent zumindest und 41 Prozent hatten keine Anpassungen hinsichtlich der Personalstärke vorgenommen.

Da die Studienergebnisse vor Bekanntwerden der Fristverlängerung für die Umstellung um zwei Jahre (vom 1.1.2021 auf den 1.1.2023) erhoben wurden, bleibt abzuwarten, wie die Umsetzung innerhalb der Kommunen weiter voranschreitet.

Die Studie „Umsetzung des § 2b UStG in deutschen Kommunen: Ein empirischer Überblick“ ist in der Zeitschrift „der gemeindehaushalt“ (121. Jahrgang, Nr. 11/2020) erschienen. |

Unterkriterien müssen aus Vergabeunterlagen deutlich werden

Bieter bei öffentlichen Aufträgen müssen über Unterkriterien, die in die Angebotswertung einfließen, informiert sein. Nur dann ist nach einer Entscheidung des Oberlandesgerichts Frankfurt am Main vom 22.9.2020 (11 Verg 7/20) ein rechtmäßiger Zuschlag möglich. Für Verhandlungsverfahren, in denen Unterkriterien durch die Auftraggeber noch präzisiert werden, gilt dieser Grundsatz gleichermaßen. Die präzisierten Unterkriterien müssen den Bietern rechtzeitig vor Angebotsabgabe mitgeteilt werden. Unterkriterien umfassen Angaben zur näheren Bestimmung des Hauptwertungskriteriums. Die Unterkriterien führen somit konkreter aus, welche Aspekte in den Angeboten für den Auftraggeber besonders relevant sind.

In dem verhandelten Fall ging es um die Ausschreibung von Coachingprogrammen für Sozialhilfeempfänger. Der spätere Antragsteller, dessen Angebot nicht berücksichtigt wurde, hatte das teuerste von drei eingereichten Angeboten abgegeben. Der Antragsteller bemängelte in seiner darauffolgenden Rüge, dass der Auftraggeber bei der Wertung mit Unterkriterien gearbeitet habe, die aus den Vergabeunterlagen nicht ersichtlich gewesen seien. So habe dieser seine Wertung auf „Checklisten“ mit Unterkriterien begründet, die aus den Vergabeunterlagen nicht hervorgingen. |

ÖPNV

ÖPNV: Veränderte Kundennachfrage durch Corona-Krise

Die Corona-Pandemie zeigt große Auswirkungen auf die Mobilitätsgewohnheiten der Menschen. Fast jeder Dritte hat sein Bewegungsverhalten seit Beginn der Krise geändert. Dies geht aus einer bundesweiten telefonischen Umfrage der Deutschen Energie-Agentur (dena) unter rund 1.000 Personen hervor, die Mitte Dezember 2020 veröffentlicht wurde. Demnach sind der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) sowie die Bahn von den Veränderungen am stärksten betroffen. Fast die Hälfte aller bisherigen ÖPNV-Nutzer (47 Prozent) und Bahnfahrer (40 Prozent) haben ihr tägliches Mobilitätsverhalten aufgrund der Pandemie verändert und sind auf andere Fortbewegungsarten umgestiegen. Der Rad- und Fußverkehr profitierte dabei am meisten von den Veränderungen. Über ein Drittel der Befragten gibt an, häufiger als vor der Pandemie zu Fuß zu gehen oder Rad zu fahren.

Ihr angepasstes Bewegungsverhalten führen die Befragten auf unterschiedliche Motive zurück: Der vordringlichste Grund ist dabei die Ansteckungsgefahr (56 Pro-

zent), aber auch veränderte Freizeitgewohnheiten (48 Prozent) und die zunehmende Arbeit aus dem Homeoffice heraus (46 Prozent) spielen eine Rolle. Für die Entwicklung des zukünftigen Verkehrs wünscht sich eine große Mehrheit eine höhere Taktung beim Bus- und Bahn-Angebot (91 Prozent), sieben von zehn Befragten favorisieren eine Ausweitung von Fahrradwegen (69 Prozent).

Das derzeit veränderte Mobilitätsverhalten der Bürger hat auch das Bundesverkehrsministerium veranlasst, die möglichen langfristigen Auswirkungen auf die Mobilität von morgen zu bewerten. Ein neues Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums regt an, verschiedenen Fragen im Bereich der Verkehrsentwicklung nachzugehen: etwa wie Verkehrsunternehmen auch bei geringer Fahrgastzahl über einen längeren Zeitraum das gewünschte Grundangebot aufrechterhalten können oder wie genau Infektionswege in Fahrzeugen und Anlagen des öffentlichen Personenverkehrs verlaufen. Das Gutachten schlägt unter anderem vor, das Vertrauen in den öffentlichen Personenverkehr zu stärken und ein System zu entwickeln, um Fahrgäste über die Auslastung von Bussen und Bahnen im Nahverkehr zu informieren.

Es untersucht zugleich, in welcher Hinsicht zunehmende mobile Arbeitsformen zu Veränderungen bei der Wahl von Wohnort oder Arbeitsplatz führen und welche Neuerungen im Bereich der Warenversorgung zu erwarten sind. In Bezug auf den Warenverkehr stelle sich die Frage, wie Lieferketten europaweit gesichert werden können sowie welche Güter und Waren als „systemrelevant“ behandelt werden sollten. Es sei daher genauer zu betrachten, ob in verschiedenen Stadien der Krise gemessen am Anspruch der Systemrelevanz auch geeignete Schutzmaßnahmen für den Güterverkehr ergriffen wurden. Sowohl für die aktuelle Pandemie als auch für künftige Krisenfälle sei somit zu klären, mit welchen Maßnahmen welche Verkehre aufrechterhalten werden müssen. Für den Fall künftiger Pandemien empfehlen die Experten einheitliche Regeln, die regionale Bewegungsbeschränkungen zulassen, sowie eine Differenzierung zwischen Personen- und Güterverkehr.

Das Gutachten „Folgerungen für die zukünftige Verkehrspolitik nach den Erfahrungen und dem Umgang mit der COVID-19-Pandemie“ ist auf der Website des Bundesverkehrsministeriums verfügbar: www.bmvi.de. |

IN EIGENER SACHE

Deutschlandweite Übersicht von GovTech-Start-ups

Bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung können auch die innovativen Lösungen technologieorientierter Start-ups weiterhelfen. Doch welche Start-ups bieten digitale Lösungen für die öffentliche Verwaltung an? In welchen Themenbereichen ist die Gründerszene hier aktiv? Seit wann gibt es die Start-ups und an welchen Standorten sind sie vertreten?

Antworten darauf bietet die „GovTech Germany Landscape“ der Startup-map. Berlin. Im Rahmen der Initiative myGovernment und in Zusammenarbeit mit der Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft hat das Institut für den öffentlichen Sektor eine deutschlandweite Übersicht

von Start-ups in den Bereichen GovTech und Smart City erarbeitet. Von „Automation“ bis „Self Learning“ werden auf dieser Seite junge technologieorientierte Unternehmen mit digitalen Lösungen für Staat und Verwaltung präsentiert. In der eigenen Rubrik „Smart City“ sind außerdem Unternehmen mit Lösungen für die intelligenten Städte von morgen vertreten.

Die Landscape ist unter www.my-government.de zu finden. |

Eine Kette von Möglichkeiten? Web-Veranstaltung zeigt Potenziale der Blockchain

Auf Einladung des Instituts für den öffentlichen Sektor und von KPMG diskutierten am 23.3.2021 rund 30 Teilnehmer aus Bundesministerien und weiteren

Organisationen in einer interaktiven Online-veranstaltung die Nutzung von Blockchain-Technologien in der Bundesverwaltung. Nach einer kurzen Einführung von KPMG in die Blockchain-Technologie und deren Bezug zu staatlichen Aufgaben informierte Olof Leps (Bundesdruckerei) über das laufende Koordinierungsprojekt „Blockchain“ im IT-Planungsrat. Anschließend wurden drei Anwendungsbeispiele in den Bereichen selbstbestimmte digitale Identitäten, digitale Nachweise und Nachhaltigkeit durch Referenten der Bundesdruckerei und von KPMG vorgestellt. In interaktiven Kleingruppen wurde abschließend angeregt zu Transfermöglichkeiten und Herausforderungen der Blockchain-Technologie in verschiedenen Anwendungsfeldern diskutiert. |

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

Frühjahr 2021
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:

Nathalie Friz
Franziska Holler
Nina Kairies-Lamp
Michael Plazek
Oliver Rolle
Marie-Sophie Steinkraus

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.

© 2021 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten. Printed in Germany.