Institut für den öffentlichen Sektor

Public Governance

ZEITSCHRIFT FÜR ÖFFENTLICHES MANAGEMENT

AUSGABE **WINTER 2018/2019**

Automatisierung und digitale Assistenzsysteme

Gastkommentar
Dorothee Bär
Staatsministerin für Digitalisierung

Die Blockchain im öffentlichen Sektor – Status quo und Herausforderungen

Herausforderungen bei der IT-Vergabe – die UfAB als nützlicher Leitfaden

Digitale Lösungen nachhaltig verankern

Gefördert durch

KPMG

INHALT

Editorial

3 Die Chancen der Digitalisierung nutzen

Gastkommentar

4 Digitalpolitik aus einem Guss

Schwerpunktthema

6 Automatisierung und digitale Assistenzsysteme

Standpunkt

12 Digitale Lösungen nachhaltig verankern

Im Fokus

13 Die Blockchain im öffentlichen Sektor – Status quo und Herausforderungen

17 Herausforderungen bei der IT-Vergabe – die UfAB als nützlicher Leitfaden

Aktuelles aus Verwaltungswirtschaft und öffentlichen Unternehmen

20 Corporate Governance
OECD: Erhöhtes Korruptionsrisiko in öffentlichen Unternehmen (und Weiteres)

21 Verwaltungsmodernisierung
E-Rechnung: seit November 2018 in obersten Bundesbehörden akzeptiert (und Weiteres)

22 Digitalisierung
Künstliche Intelligenz birgt Innovationspotenziale für den öffentlichen Sektor (und Weiteres)

23 Öffentliche Finanzwirtschaft
Öffentlicher Gesamthaushalt mit Schuldenrückgang (und Weiteres)

25 Haushalts- und Rechnungswesen
Spending Reviews des Bundes: Mehr Koordination bei Beschaffung und humanitärer Hilfe gefordert

26 Stadtwerke, Ver- und Entsorgungswirtschaft
Finanzkraft der kommunalen Energieversorger stabilisiert sich (und Weiteres)

27 Nachhaltigkeit
Bundesrechnungshof kritisiert mangelnde Koordination bei der Energiewende

27 Gesundheitswirtschaft
Konzept für digitale Patientenakte liegt vor

27 Kooperationen und Privatisierungen
Öffentlich-private Partnerschaften im Bereich Verkehrsinfrastruktur von Unsicherheit geprägt

28 Recht und Steuern
Zensus 2011 war verfassungsgemäß (und Weiteres)

29 ÖPNV
„Klima-Ticket“ und Rush-Hour-Vermeidung: Bund fördert Mobilitätsprojekte in fünf Modellstädten

In eigener Sache

30 Institut auf der Smart Country Convention in Berlin (und Weiteres)

Service

31 Abonnement PublicGovernance, Impressum, Ansprechpartner

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

EDITORIAL

Die Chancen der Digitalisierung nutzen

Die Folgen der Digitalisierung werden durchaus unterschiedlich vorhergesagt. Klar ist: Es handelt sich um eine epochale Umwälzung, die unser Leben in vielerlei Hinsicht prägen wird – etwa durch den Einsatz von Robotern oder die Nutzung künstlicher Intelligenz. Abgesehen davon, dass alle Zukunftsvisionen wohl erst nach mehreren Jahrzehnten wirklich real werden könnten, ist die Frage, wie leistungsfähig diese Technologien am Ende tatsächlich sein werden.

Die Digitalisierung dürfte aber, so viel zeichnet sich bereits jetzt schon ab, ähnlich wie der Einbruch des Maschinenzeitalters wirken, der im 18. und 19. Jahrhundert das verarbeitende Gewerbe tief greifend verändert hat. Nur dass dieses Mal auch die Dienstleistungen betroffen sind, die mit ihrer hohen Zahl an Arbeitsplätzen den größten Teil unserer Volkswirtschaft ausmachen. Vor allem die automatische Ausführung von Analyse- und Entscheidungsvorgängen wird revolutionäre Auswirkungen haben. Sicherlich wird dadurch eine Menge an bisherigen Tätigkeiten wegfallen. Die Chance besteht aber darin, Routinevorgänge der Sachbearbeitung durch Maschinen abwickeln zu lassen, um im Zeitalter des demografischen Wandels Menschen mehr Freiraum zu ermöglichen für höherwertige und kreativere Aufgaben, etwa die Beratung von Kunden.

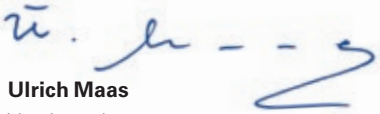
Genau diese Entwicklung wird in hohem Maße die öffentliche Verwaltung betreffen, die schon jetzt mehrere Hunderttausend Arbeitsplätze nicht besetzen kann. Der öffentliche Sektor könnte daher die Automatisierung als Hilfestellung sehen, die den Staat überhaupt in die Lage versetzen kann, seine Aufgaben in ausreichendem Maße wahrzunehmen. Unser Institut hat mit Autoren von KPMG und des Nationalen Normenkontrollrates ein Positionspapier verfasst, das dafür wirbt, die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) als einmalige Gelegenheit zu nutzen, die Automatisierungspotenziale in Verwaltungsvorgängen zu heben. Der Schwerpunktbeitrag dieser Ausgabe ist daher nicht zufällig dem Thema der Automatisierung gewidmet und beleuchtet schon derzeit vorhandene Anwendungsbeispiele. So wird erkennbar, dass bereits heutzutage, beispielsweise im Steuererhebungsverfahren oder bei der Melderegisterauskunft, automatisierte Prozesse zum Alltag gehören.

Herzlich danken möchten wir an dieser Stelle Frau Staatsministerin Dorothee Bär aus dem Bundeskanzleramt, die in einem Gastkommentar ihre Sicht auf die Verwaltungsdigitalisierung vorstellt. Dabei wirbt sie auch für eine umfassende Reorganisation von Prozessen und fordert mehr Mut bei der Innovation.

Der Begriff „Blockchain" fällt oft, wenn es um die Digitalisierung geht – zunehmend häufiger auch im Zusammenhang mit der öffentlichen Hand. Gleichzeitig gibt es kaum ein Instrument, das umstrittener wäre. Die mithilfe der Blockchain aufgebaute nicht staatliche Digitalwährung Bitcoin hat sich bisher nicht von dem Ruf befreien können, oft für dunkle Geschäfte und Lösegelder für Hacker genutzt zu werden, während andere den hohen Energieverbrauch von entsprechenden Transaktionen kritisieren. In unserem Beitrag wollen wir Licht ins vermeintlich Dunkle bringen und darstellen, was es mit dieser Technologie auf sich hat und welches Potenzial sie möglicherweise für die öffentliche Verwaltung entfalten kann.

Und zugleich stellt die Digitalisierung für die öffentliche Hand ein gigantisches Beschaffungsprogramm dar: Vom Rechner für die Mitarbeiter bis hin zu Softwarelizenzen, Datenbanklösungen und Sicherheitspaketen erstreckt sich ein milliardenschweres Einkaufspaket, das schließlich auch vergaberechtlich korrekt abgewickelt werden muss. Hierzu stellt ein weiterer Beitrag in dieser Ausgabe die neue Unterlage für Ausschreibung und Bewertung von IT-Leistungen (UfAB) vor. In Form eines Standpunktes erfahrener Berater wird ein Ansatz beschrieben, wie sich digitale Lösungen nachhaltig umsetzen lassen.

Wir wünschen Ihnen allen, liebe Leserinnen und Leser, ein gutes, glückliches und erfolgreiches neues Jahr.



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

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

GASTKOMMENTAR

Digitalpolitik aus einem Guss

Ich freue mich, dass sich die Winterausgabe von PublicGovernance mit der Verwaltungsdigitalisierung beschäftigt. Denn Regierung und Verwaltung müssen nach meiner Überzeugung zuallererst bei sich selbst anfangen, wenn es darum geht, den digitalen Wandel zu gestalten und die mit ihm einhergehenden Chancen zu nutzen.

Dorothee Bär, MdB
Staatsministerin bei der Bundeskanzlerin und Beauftragte der Bundesregierung für Digitalisierung

Natürlich: Schon bisher haben Verwaltungen in Ländern und Bund einschließlich der Bundesministerien mit teilweise großem Einsatz Digitalpolitik betrieben und auch substanzielle Fortschritte gemacht. Wir wollen aber, dass es jetzt endlich noch dynamischer vorangeht. Deshalb hat nun das Bundeskanzleramt hier eine noch stärkere Rolle als bisher übernommen und die Digitalpolitik damit auf der politischen Agenda einen erheblichen Sprung nach oben gemacht. Das spüre ich überall, wenn ich Gespräche mit den Entscheidungsträgern in Bund und Ländern führe. Dieser Schritt ist auch nicht nur symbolisch: Das Bundeskanzleramt wird mit starker zentraler Koordinierung für eine Digitalpolitik aus einem Guss sorgen, Probleme und Hindernisse wirksamer überwinden helfen und damit den Fortschritt insgesamt beschleunigen.

Mit Beschleunigung allein ist es jedoch nicht getan: Wir müssen uns als Regierung und als Verwaltung von lieb gewonnenen Gewohnheiten trennen. Das beste Digitalisierungsvorhaben bringt nicht den gewünschten Ertrag, wenn sich beispielsweise Anwälte zwar elektronisch an das Gericht wenden können, dort aber erst einmal alles wieder ausgedruckt wird. Auch ein handwerklich perfekt digitalisiertes Antragsverfahren nützt den Bürgerinnen und Bürgern nur wenig, wenn sie dann doch noch eine Geburtsurkunde im Amt vorbeibringen und dafür vielleicht sogar vorher einen Termin vereinbaren müssen. Wo es solche aus meiner Sicht altmodischen Vorschriften gibt, müssen wir diese eben ändern, wo es geht. Daran sieht man: Es geht nicht allein um die Digitalisierung bestehender Verwaltungsprozesse, es geht um nichts weniger als eine umfassende Modernisierung des Arbeitens von Verwaltung insgesamt. Denn wenn ein schlechter Prozess digitalisiert wird, ist das Ergebnis im besten Falle ein gut digitalisierter, im Kern aber noch immer schlechter oder zumindest aus der Zeit gefallener Prozess. Das reicht in der heutigen Zeit aber nicht mehr.

Der Mensch und seine Bedürfnisse müssen im Mittelpunkt der Politik und damit auch im Mittelpunkt des Handelns von Verwaltung stehen. Alle Prozesse müssen transparenter, einfacher, schneller und unbürokratischer werden. Eine wirklich bürgerzentrierte Verwaltung kann einen gewichtigen Beitrag dazu leisten, Vertrauen zu erhalten und wo nötig zurückzugewinnen. Sie kann – wenn die Schwelle zur Inanspruchnahme von Angeboten der öffentlichen Hand dadurch gesenkt wird – auch einen wichtigen Beitrag zu besserer Chancengleichheit leisten. Wir müssen dazu insgesamt nutzerorientierter, den Bürgern zugewandter denken und handeln.

Dazu gehört auch unser Ziel, dass die Verwaltung für die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger sieben Tage 24 Stunden erreichbar sein muss. Darum wollen wir bis 2022 insgesamt 575 Verwaltungsdienstleistungen von Bund und Ländern digital – also gleichsam vom Sofa aus – anbieten, und zwar mit wenigen Klicks: einfach, sicher und schnell. Online-Serviceportale von Bund und Ländern werden wir dafür zu einem Verbund verknüpfen, sodass alle Leistungen über jedes dieser Portale erreichbar sind und die Bürgerinnen und Bürger eben nicht mehr wissen müssen,

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

ob Bund, Land oder Kommune für ihr Anliegen zuständig ist.

Obwohl bereits all dies im komplexen deutschen Mehrebenensystem mit Bund, Ländern und Kommunen eine kleine Mammutaufgabe ist, deren Umsetzung schlicht schwieriger ist als in zentralistisch aufgebauten Staaten: Wir müssen dennoch schon jetzt noch einen Schritt weiter denken. Der Staat muss sich in den „Push"-Modus begeben, wenn wir wollen, dass die Vorteile der Digitalisierung überall ankommen und für den Einzelnen erfahrbar werden. Das heißt: vorausgefüllte Anträge und Verzicht auf die Notwendigkeit, dass Bürgerinnen und Bürger überhaupt zuerst von sich aus aktiv werden müssen, um Dienstleistungen der Verwaltung zu erhalten.

Digitalisierung verlangt von uns allen, Dinge neu zu denken, uns etwas zuzutrauen, offen für Innovation zu sein, den unterschiedlichen Betroffenen innerhalb und außerhalb der Verwaltung zuzuhören und gemeinsam Probleme zu lösen. Dazu gehört auch, dass wir uns als Bundesregierung jetzt von einem Digitalrat, in dem nationale und internationale Experten vertreten sind, unterstützen, aber wo nötig auch treiben lassen. Die ersten Erfahrungen mit diesen Experten zeigen: Ihre Aufgabe, für die Regierung auch unbequem zu sein, nehmen die Digitalratsmitglieder ernst. Aber wichtiger noch: Ihr zentrales Anliegen ist es, Vorschläge zu machen, die gute Chancen haben, in die Umsetzung zu gehen und am Ende tatsächlich für einen echten Mehrwert sorgen. Denn sie alle wollen Deutschland voranbringen helfen und die Regierung in diesem Sinne unterstützen.

Die Chancen für echten Fortschritt stehen derzeit so günstig wie noch nie. Wir wollen das unbedingt nutzen und auf Hochtouren die richtigen Rahmenbedingungen schaffen, damit all dies gelingt. Die vielleicht wichtigste notwendige Änderung ist aber die der Einstellung und Geisteshaltung aller Beteiligten. Einen solchen Kulturwandel kann man nicht per Gesetz herbeiführen, dazu braucht es Beharrlichkeit und Entscheidungsfreude. Zu diesem Kulturwandel gehört auch, dass wir vielleicht öfter „warum eigentlich nicht?" sagen sollten, statt wie so oft „das geht nicht, weil…". Wir müssen auch unsere Angst vorm Scheitern und vor Fehlern ein Stück weit ablegen und uns von dem Drang nach deutscher Perfektion zumindest ein bisschen verabschieden. Man kann nicht immer jahrelang an der perfekten Lösung feilen – wir sollten uns viel öfter trauen, einfach mal mit einem Pilot anzufangen, aus kleineren Mängeln zu lernen und die Lösung im laufenden Betrieb zu verbessern. Ein bisschen Mut, auch Mut zum Unperfekten, das ist der Weg in die Zukunft!

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

SCHWERPUNKTTHEMA

Automatisierung und digitale Assistenzsysteme

Die öffentliche Verwaltung trifft ihre Entscheidungen auf Basis eines gesetzlichen Auftrags und klar definierter Regeln. Digitale Assistenzsysteme und Automatisierungsprozesse setzen hier an, sie können die Behördenmitarbeiter bei Routinearbeiten entlasten und bei komplexen Entscheidungsprozessen effektiv unterstützen. Die integrierte Nutzung der Modellierungsstandards DMN und BPMN[1] ermöglicht es, entsprechende Projekte ressourcenschonender und nachhaltiger zu realisieren. Die anstehende Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes bietet dabei eine große Chance, die Potenziale der Automatisierung in der deutschen Verwaltung zu testen.

Institut für den öffentlichen Sektor (Hrsg.)

Nicht beim Onlinezugang stehen bleiben - Potenziale der Automatisierung nutzen

Die Automatisierung bietet für die öffentliche Verwaltung die große Chance, ihre Mitarbeiter von Routinearbeiten zu entlasten und so Spielräume für mehr Beratung und Arbeit am Menschen zu schaffen. Erst wenn einfache, aber zeitraubende Arbeitsvorgänge nicht mehr von Menschen, sondern von (Regel-)Maschinen erledigt werden, erschließt sich das ganze Potential einer digitalen Verwaltung. Deutschland steht hier noch ganz am Anfang.

Die anstehende Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) bietet die passende Gelegenheit, hierbei einen großen Schritt voranzukommen und ohnehin notwendige Arbeiten als Basis für die Automatisierung geeigneter Verwaltungsleistungen zu nutzen. Auf den kommenden Seiten zeigen wir, wie dies gelingen kann und wie die Automatisierung in verschiedenen Abstufungen – vom digitalen Assistenzsystem bis zum vollautomatisierten Verwaltungsprozess – umgesetzt werden kann.

Gefördert durch

KPMG

Inhalt

Vorwort: Heute schon an morgen denken ... 2

I. HERAUSFORDERUNGEN: PERSONALLÜCKE SCHLIESSEN UND VOLLZUG VERBESSERN
1. Die Personallücke schließen ... 3
2. Mehr Arbeit am Menschen ermöglichen ... 3
3. Chancen der Automatisierung nutzen – schneller werden und Vollzug verbessern ... 3

II. VORSCHLAG: DAS OZG UMSETZEN – UND DABEI DIE BASIS FÜR MORGEN LEGEN
1. Entwicklungsgemeinschaft für Pilotprojekt gewinnen ... 4
2. Geeignete Verwaltungsleistungen mit hohem Automatisierungspotential identifizieren ... 4
3. Passende Software auswählen ... 5
4. Automatisierte Leistungen entwickeln ... 5
5. Lernen und Handlungsempfehlungen erarbeiten ... 5
6. FIM-Methodik erweitern und übergreifend von Automatisierungspotentialen profitieren ... 5

III. VORAUSSETZUNG: INTEGRIERTE ABBILDUNG VON VERWALTUNGSPROZESSEN UND -ENTSCHEIDUNGEN
1. BPMN und DMN als kompatible Modellierungsstandards ... 7
2. Ausführung in Prozess- und Regelmaschinen ... 8

IV. ARGUMENTE: HÖHERE LEISTUNGSQUALITÄT UND GEZIELTERER MITARBEITEREINSATZ
1. Modellierung und Standardisierung – verständliche Regelwerke für Rechtsanwender und IT-Entwickler ... 9
2. Ausführung teil-/automatisierter Prozesse – Mitarbeiter gezielt entlasten ... 9

Autoren ... 11

Kontakt ... 12

Das Positionspapier „Nicht beim Onlinezugang stehen bleiben – Potenziale der Automatisierung nutzen“ zeigt, wie eine Automatisierung von Verwaltungsleistungen gelingen kann und wie diese in verschiedenen Abstufungen – vom digitalen Assistenzsystem bis zum vollautomatisierten Verwaltungsprozess – umgesetzt werden kann. Das Papier wurde von Autoren des Instituts für den öffentlichen Sektor, der KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und des Nationalen Normenkontrollrats gemeinsam verfasst. Die Publikation kann auf der Website des Instituts für den öffentlichen Sektor heruntergeladen werden: www.publicgovernance.de/fachpublikationen

Die öffentliche Verwaltung in Deutschland hat in zahlreichen Bereichen zunehmend Probleme damit, offene Stellen zu besetzen und sieht sich zudem in den kommenden Jahrzehnten einer Welle von Pensionierungen gegenüber.[2] Der Deutsche Beamtenbund rechnet vor diesem Hintergrund in 15 Jahren mit einer Personallücke von mehreren Hunderttausend Beschäftigten im öffentlichen Dienst.[3] Gleichzeitig wächst die Arbeitslast durch neue Gesetze, vermehrte Leistungen und zunehmende Aufgaben – erkennbar zum Beispiel in den Kommunalverwaltungen.[4]

Automatisierung als Chance für die öffentliche Verwaltung

Die stärkere Digitalisierung von Verwaltungsleistungen eröffnet für die öffentliche Verwaltung die Chance, die Produktivität zu erhöhen und Mitarbeiter von Routinearbeiten (zum Beispiel Aktenbearbeitung, Anspruchsprüfung) zu entlasten. Dies schafft wertvollen Spielraum für mehr Beratung und Arbeit „am Menschen“. Gutachten im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats haben gezeigt, dass bei einer konsequenten Digitalisierung der am häufigsten nachgefragten Verwaltungsleistungen (zum Beispiel Anmeldung des Wohnsitzes, Kfz-Anmeldung, Gewerbeanzeige, Wohngeldantrag) nicht nur die Aufwände für Bürger und Wirtschaft signifikant verringert würden, sondern auch rund ein Drittel der Verwaltungsressourcen eingespart werden könnte.[5] Im Ergebnis besteht die Chance, die Effekte des demografischen Wandels abzumildern und gleichzeitig die Qualität der Verwaltungsdienstleistungen zu verbessern.

Das ist allerdings nur zu erreichen, wenn die Digitalisierung mit einer Automatisierung Hand in Hand geht. Erst wenn einfache, aber zeitraubende Fleißarbeiten nicht von Menschen, sondern von (Regel-)Maschinen erledigt werden, erschließt sich das ganze Potenzial einer digitalen Verwaltung.[6] Deutschland steht hier noch ganz am Anfang.

1 Decision Model and Notation (DMN) ist ein Notationsstandard für Entscheidungsregeln; Business Process Model and Notation (BPMN) ist eine Modellierungssprache für die Abbildung von Prozessen.

2 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2016): Das berechenbare Problem? Die Altersstruktur der Kommunalverwaltungen

3 Vgl. Kommunal Online vom 4.1.2018: Dem öffentlichen Dienst fehlen 185.000 Mitarbeiter

4 Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor (Hrsg.) (2017): Weniger Personal – mehr Aufgaben. Studie zur Entwicklung der Personaldichte kreisfreier Städte

5 Vgl. Nationaler Normenkontrollrat (Hrsg.) (2015): E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg; NKR (Hrsg.) (2016): E-Government in Deutschland: Wie der Aufstieg gelingen kann

6 Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor (Hrsg.) (2018): Nicht beim Onlinezugang stehen bleiben – Potenziale der Automatisierung nutzen

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Voraussetzung für die Automatisierung: Integrierte Abbildung von Verwaltungsprozessen und -entscheidungen

Voraussetzung für eine Automatisierung von Verwaltungsleistungen sind standardisierte Prozess- und Regelmodelle, die dann im Alltagsbetrieb maschinell ausgeführt werden. Verwaltungsprozesse und die darin enthaltenen Entscheidungen müssen dazu standardisiert dokumentiert und digital übersetzt werden.[7]

Als Modellierungssprache für die Abbildung von Prozessen bietet sich Business Process Model and Notation (BPMN) an, die international als Standard anerkannt ist. Auch der IT-Planungsrat nutzt im Rahmen seines ebenenübergreifenden Projekts FIM (Föderales Informationsmanagement) bereits ein eingeschränktes Elemente-Set von BPMN zur Modellierung von Verwaltungsprozessen.

Verwaltungsleistungen basieren auf wiederkehrenden Entscheidungen, denen eindeutige Regeln zugrunde liegen. Diese Regeln werden beispielsweise in Gesetzen, Dienstanweisungen oder Verwaltungsrichtlinien dokumentiert. Mit Decision Model and Notation (DMN) wurde im September 2015 von der Object Management Group (OMG) ein weltweiter Modellierungsstandard veröffentlicht, der es Fachbereichen ermöglicht, auf Basis einer leicht erlernbaren Sprache ihre Entscheidungen allgemeinverständlich zu modellieren, zu testen und zu verwalten. Diese Sprache ist auch für die IT-Abteilung verständlich und kann ohne weitere Programmierung angewendet werden. DMN eignet sich zur Darstellung der regelbasierten Entscheidungsparameter einer Verwaltungsleistung.

BPMN und DMN als gemeinsame Basis für automatisierte Verwaltungsleistungen

Die Modellierungsstandards BPMN (Verwaltungsprozess) und DMN (Regelwerk) sind grundsätzlich kompatibel und ergänzen sich im Ergebnis zu einer einfachen, ganzheitlichen und integrierten Abbildung einer Verwaltungsleistung (vergleiche beispielhaft Abbildung 1, die Prozessschritte und ausgewählte Entscheidungsparamater beim Kindergeldantrag übersichtlich darstellt). Die Ausführung der entwickelten BPMN- und DMN-Modelle erfolgt durch Prozess- und Regelmaschinen, welche unter anderem zur (teil-)automatisierten Bearbeitung genutzt

7 Vgl. hierzu auch im Folgenden Kühl, K./Peper, B./Plazek, M. (2018): Entscheidungsautomatisierung – Neue Potenziale für die Verwaltung. In: Innovative Verwaltung, Ausgabe 7–8, 2018, S. 28–30

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

werden können. Eine konsequente Nutzung von BPMN und DMN bringt daher drei wesentliche Chancen für Verwaltungen:

(1) eine zunehmende Automatisierung von einfachen (Routine-)Entscheidungen, wodurch sich die Mitarbeiter in der Verwaltung stärker auf individuelle Tätigkeiten, wie beispielsweise die Beratung von Anspruchsberechtigten, konzentrieren können;

(2) eine IT-Unterstützung durch intelligente digitale Assistenzsysteme bei komplexen Entscheidungsfällen, wobei den Verwaltungsmitarbeitern fallspezifische, entscheidungsrelevante Informationen übersichtlich zur Verfügung gestellt werden und damit ein Beitrag zur Qualitätssicherung geleistet wird;

Automatisierte Prozesse und digitale Assistenten ohne großen Programmieraufwand entwickeln

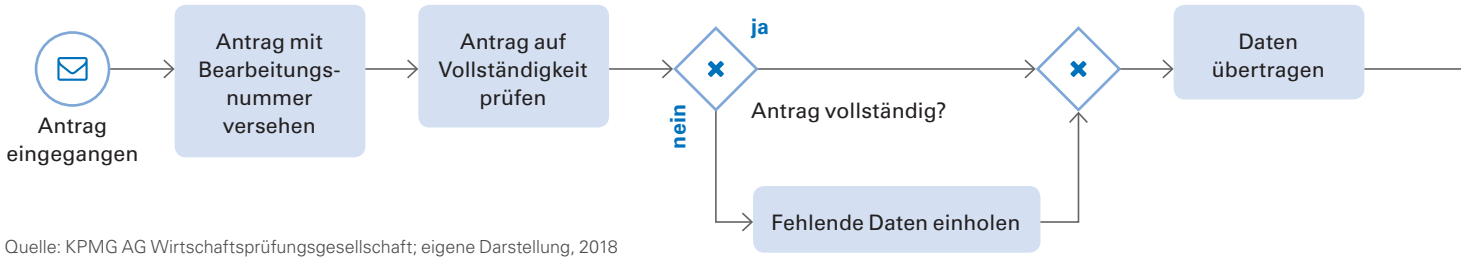
(3) eine deutlich verbesserte Zusammenarbeit zwischen IT-Abteilung und Fachbereich durch die Nutzung der Notationsstandards als gemeinsame Sprache, wodurch neue Anforderungen und Regeln, mit denen Verwaltungen regelmäßig konfrontiert werden, deutlich schneller und ressourcensparender in IT-Prozessen umgesetzt werden können und die nachhaltige Realisierung der ersten beiden genannten Chancen erheblich erleichtert wird.

Breite Anwendungsfelder trotz Gesetzesvorbehalt

Während der Einsatz digitaler Assistenzsysteme, bei denen die letztendliche Entscheidung beim zuständigen Verwaltungsmitarbeiter verbleibt, kaum beschränkt ist, hat der Bund 2016 durch Änderungen der Abgabenordnung, des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch und des Verwaltungsverfahrensgesetzes auch erste Möglichkeiten zum vollständig automatisierten Erlass eines Verwaltungsaktes geschaffen. Zulässig sind solche automatisierten Erlasse allerdings nur, wenn eine spezifische Rechtsvorschrift (Gesetz, Verordnung oder Satzung) sie zugelassen hat und bei der Entscheidung weder ein Ermessens- noch ein Beurteilungsspielraum besteht. Im Bereich der Steuerfestsetzung (siehe auch Seite 10), bei der Melderegisterauskunft (vergleiche Seite 11), beim gerichtlichen Mahnverfahren oder bei einigen Ordnungswidrigkeiten kommen automatisierte Entscheidungsprozesse bereits zur Anwendung. Deutsche Behörden nutzen DMN zum Beispiel im Rahmen von Pilotprojekten zur Unterstützung von Anhörungsverfahren (digitales Assistenzsystem) oder zur Verwirklichung der Vision eines Bescheids auf Knopfdruck. Weitere Einsatzfelder mit hohem Automatisierungspotenzial können beispielsweise im Bereich der Anspruchsprüfung und -berechnung von standardisierten Sozialleistungen (wie etwa Kindergeld) oder im Meldewesen (zum Beispiel Verlängerung von Personalausweisen) liegen. Insbesondere hinsichtlich der vollziehenden Verwaltung sind viele weitere Einsatzbereiche denkbar.

Abbildung 1: Exemplarische Darstellung der Abläufe mittels BPMN und DMN am Beispiel eines Kindergeldantrags

BPMN-Modellierung



Quelle: KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft; eigene Darstellung, 2018

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

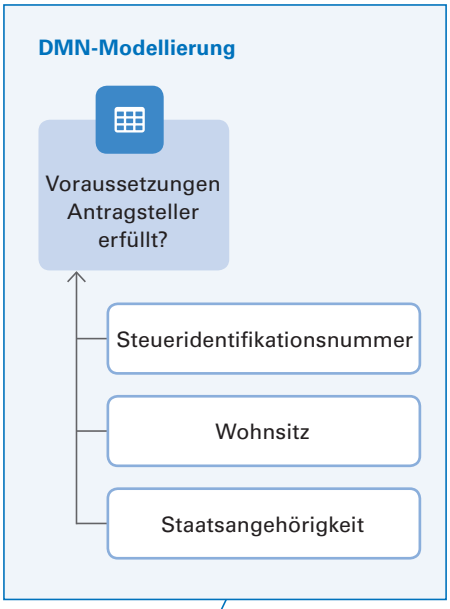
Heute schon an morgen denken – Automatisierungspotenziale bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes testen

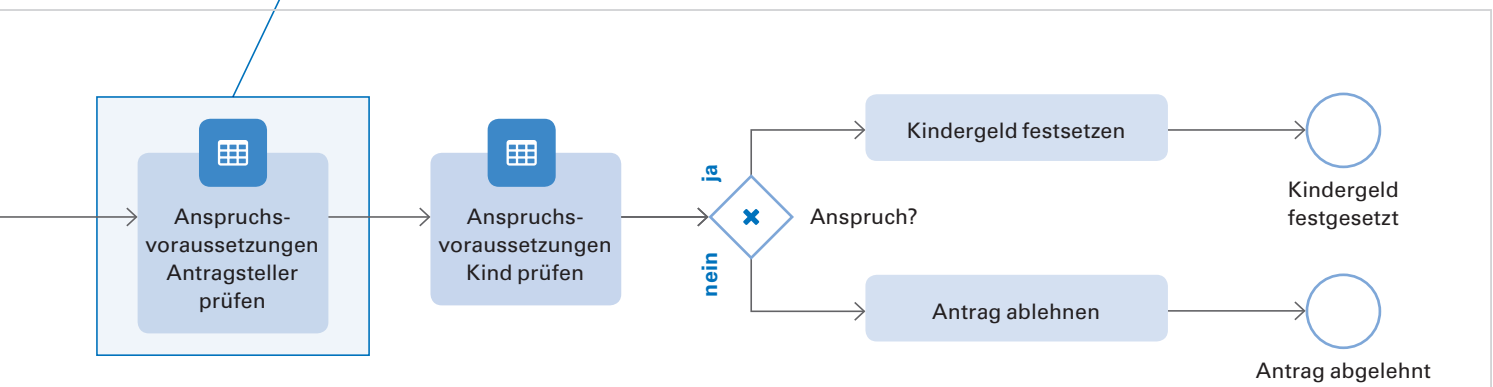
Das neue Onlinezugangsgesetz (OZG) soll zu einem Digitalisierungsschub für die öffentliche Verwaltung in Deutschland führen. Geplant ist, die Online-Verwaltungsportale von Bund und Ländern zu einem Verbund zu verknüpfen. Bis 2022 sollen Bürger und Unternehmen alle ihre Verwaltungsanliegen über ein Nutzerkonto auf einem zentralen Online-Verwaltungsportal digital erledigen können. Zur Umsetzung werden derzeit thematische Entwicklungsgemeinschaften aus Bund-, Landes und Kommunalvertretern gebildet, die zunächst 575 ausgewählte Verwaltungsleistungen analysieren, vereinfachen und anschließend in eine digitale, nutzerfreundliche Form überführen sollen. Zudem wurde eine strategische Entscheidung getroffen, die auch als wichtige Grundlage für eine Automatisierung geeigneter Verwaltungsleistungen in Deutschland dienen kann: Alle 575 OZG-Leistungen sollen mithilfe der auf BPMN basierenden FIM-Methodik als Prozessmodelle visualisiert werden, bevor es an die Digitalisierung geht.

Chance bei OZG-Umsetzung: Auch die Entscheidungsregeln visualisieren

Würde man die Prozessdarstellung der OZG-Leistungen auch um die Visualisierung der Entscheidungsregeln mit DMN ergänzen, bestünde für Bund, Länder und Kommunen die Möglichkeit, die integrierten Prozess- und Regelmodelle als Grundlage für die Entwicklung automatisierter Verwaltungsleistungen oder digitaler Assistenzsysteme zu nutzen. Im Rahmen des kürzlich veröffentlichten Policy-Papers „Nicht beim Onlinezugang stehen bleiben – Potenziale der Automatisierung nutzen", das unter Mitwirkung des Nationalen Normenkontrollrats und der KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erarbeitet wurde, schlägt das Institut für den öffentlichen Sektor vor diesem Hintergrund die Durchführung eines Pilotvorhabens im Rahmen der OZG-Umsetzung vor. Ziel ist es, konkret aufzuzeigen, wie geeignete Verwaltungsleistungen gewinnbringend automatisiert werden können – und damit der Einstieg in die digitale Verwaltung von morgen gelingen kann.

Michael Plazek





© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Automatisierung in der Praxis

Zwei Beispiele aus der Praxis, bei denen Verwaltungsleistungen bereits heute automatisiert abgewickelt werden, sind Melderegisterauskünfte und Steuerfestsetzungsverfahren. Die Komplexität des Entscheidungsprozesses und der zu prüfenden Parameter unterscheidet sich je nach Verwaltungsleistung und ist im Fall der Melderegisterauskunft sicherlich wesentlich geringer ausgeprägt als etwa bei der Entscheidung über die Steuerfestsetzung. Dennoch ist kaum ein anderer Bereich schon jetzt ähnlich stark automatisiert wie die Melderegisterauskunft. Nicht weniger relevant ist die Automatisierung im Bereich der Finanzverwaltung. Mit dem Steuerverfahren muss sich schließlich fast jeder Bürger mit eigenem Einkommen einmal pro Jahr befassen. Zwar werden automatisierte Steuerverfahren noch nicht durchgängig angewendet, sie haben jedoch bereits eine hohe Verbreitung erreicht.

Beispiel: Das deutsche Steuerverfahren

Mit der Änderung der Abgabenordnung, die mit dem Jahr 2017 in Kraft getreten ist, ist es in Deutschland den Steuerbehörden möglich, Steuererklärungen automatisiert zu bearbeiten und Bescheide ohne menschliche Mitwirkung zu erstellen. Damit kann die Finanzverwaltung als „Vorreiter der Implementierung vollautomatisierter Verwaltungsverfahren“ gelten.[8] Das Ziel ist hierbei, „Steuerfestsetzungsverfahren zukünftig vorrangig elektronisch abzuwickeln“[9]. Bereits seit vielen Jahren werden von allen Landesfinanzbehörden automatisierte Risikomanagementsysteme eingesetzt, mit deren Hilfe einfach gelagerte Steuerfälle, die vollautomatisiert bearbeitet werden können, von komplexeren Fällen, die eine Einzelfallprüfung durch Mitarbeiter erfordern, separiert werden sollen. Bereits seit 2010 werden die eingehenden Steuerfälle mithilfe der Systeme automatisch in vier Risikoklassen eingeteilt, von denen nur eine die Steuerfälle für eine vollautomatische Bescheiderstellung freigibt. Zwei Klassen hingegen erfordern nach wie vor eine durch Mitarbeiter durchgeführte Vollprüfung. Letztere enthalten zum einen Steuerpflichtige mit mehreren Einkunftsarten und zum anderen der Betriebsprüfung unterliegende Unternehmen. Eine weitere Klasse enthält Fälle, die bei einzelnen Parametern etwa durch Erreichen bestimmter Schwellenwerte oder erhebliche Abweichungen von Vorjahreswerten Auffälligkeiten aufweisen.[10] Hierbei ist es vorgesehen, dass Mitarbeiter nur eine Teilprüfung bestimmter Sachverhalte vornehmen.

Die für die Einstufung in Risikoklassen maßgeblichen Parameter – etwa bestimmte Schwellenwerte oder Kennzahlen – werden von den obersten Finanzbehörden der Bundesländer im Einvernehmen mit dem Bundesfinanzministerium festgelegt. Diese Parameter dürfen von den Finanzbehörden nicht offengelegt werden. Ebenfalls gesetzlich vorgeschrieben ist, dass im maschinell ablaufenden Prüfverfahren per Zufallsauswahl eine „hinreichende Anzahl“ von Steuerfällen ausgesondert und einer Vollprüfung durch Mitarbeiter unterzogen wird. Dies soll auch im automatisierten Verfahren das Risiko für Steuerpflichtige hoch halten, bei einer unrichtigen oder unvollständigen Steuererklärung entdeckt zu werden.[11]

Die entsprechenden technischen Systeme sind bundesweit weitgehend einheitlich, wobei die fünf größten Bundesländer die Entwicklungsarbeit für alle Landesverwaltungen übernehmen. In der Anwendungspraxis signalisiert die „Autofallquote“ den Anteil der vollständig automatisiert bearbeiteten Steuererklärungen, wobei diese Zahl nach Schätzungen aus Fachkreisen bei noch unter zehn Prozent liegt. Die Finanzverwaltungen arbeiten daran, diese Quote zu erhöhen. Wesentlich ist hierbei offenbar, ob den eingesetzten Systemen die Daten im Vorjahresvergleich plausibel erscheinen. Schon ein Fehler in der Postadresse kann dazu führen, dass eine vollautomatische Erledigung nicht mehr möglich ist. Voraussetzung ist zudem, dass die Steuererklärung bereits in elektronischer – das heißt maschinell bearbeitbarer – Form zum Beispiel nach dem „Elster“-Verfahren eingereicht wird, wie es bereits jetzt bei der Einkommensteuer überwiegend und bei Unternehmen fast komplett der Fall ist. Andere Formen der Steuererklärung erfordern erst einen gewissen Aufwand, um sie für das automatisierte Verfahren aufzubereiten, etwa durch manuelle Datenerfassung oder Scan.

Ferdinand Schuster

8 Vgl. M. Martini und D. Nink (2017): Wenn Maschinen entscheiden … – vollautomatisierte Verwaltungsverfahren und der Persönlichkeitsschutz. In: NVwZ – Extra 10/2017, S. 1

9 T. Leibold (2017): Risikomanagement und vollautomatisierte Fallbearbeitung in der Steuerverwaltung. In: Dialog. Magazin der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg. Ausgabe 37, S. 8

10 Vgl. A. Toller (2016): Steuererklärung. So vermeiden Sie lästige Nachfragen. In: Wirtschaftswoche Online. 15.4.2016, https://www.wiwo.de/finanzen/steuern-recht/steuererklaerung-so-vermeiden-sie-laestige-nachfragen/13442222-all.html. Abruf 31.10.2018

11 Vgl. T. Leibold (2017), a.a.O., S. 8 f.

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Beispiel: Die Melderegisterauskunft

Das Bundesmeldegesetz (BMG) aus dem Jahr 2015 hat die Digitalisierung der Melderegisterauskünfte einen deutlichen Schritt vorangebracht. Obwohl noch immer nicht alle Auskünfte automatisiert über einen Onlinezugang erteilt werden, gilt der Bereich heute als einer der am stärksten digitalisierten im gesamten öffentlichen Sektor. Das liegt vor allem an den großen Fortschritten in der zwischenbehördlichen Auskunftserteilung. Nachholbedarf besteht jedoch noch in der digitalen Verfügbarkeit von Auskünften für Firmen und Bürger.

Automatisierte Melderegisterauskünfte für Behörden und private Anfrager

Das meistgenutzte Register in Deutschland ist das örtliche Melderegister, in dem die zuständigen Kommunen Personenstandsinformationen und Adressen dokumentieren.[12] Die Auskunft über Daten im Melderegister ist eine wichtige öffentliche Dienstleistung – für öffentliche Behörden, aber auch für private Anfrager. Gegen Gebühr geben die Kommunen auch privaten Akteuren Auskunft. Das geschieht bundesweit jährlich mehrere Millionen Mal. Während der herkömmliche Weg zu einer Melderegisterauskunft auf einer postalischen Anfrage an die zuständige Meldebehörde bzw. einer persönlichen Vorsprache beruht, werden die digitalisierten Melderegister zunehmend für externe Anfrager geöffnet. Im Idealfall kann dann die Anfrage über einen Onlinezugang gestellt werden und die Auskunft wird nach einer automatisierten Prüfung und Abfrage auf digitalem Weg nahezu in Echtzeit erteilt. Dadurch wird der Zugang zu den Meldedaten deutlich erleichtert.

Das Bundesmeldegesetz zielt insbesondere auf eine Verbesserung des behördlichen Zugangs zu den Meldedaten. Um das zu erreichen, macht es die automatisierte Melderegisterabfrage für Sicherheitsbehörden wie Polizei, Staatsanwaltschaften oder strafverfolgende Finanzbehörden seit November 2015 verpflichtend.[13] Darüber hinaus stellt es den Meldebehörden frei, diesen Onlinezugang auch für alle weiteren Behörden zu öffnen.

Seither steigt die Zahl der über diese Onlinezugänge automatisiert getätigten Melderegisteranfragen stetig. Allein im einwohnerstärksten Bundesland Nordrhein-Westfalen wurden laut Auskunft der Landesregierung bereits rund 30 Millionen entsprechende zwischenbehördliche Anfragen bearbeitet.

Bei Melderegisterauskünften an Unternehmen schreitet die Automatisierung ebenfalls voran, ist aber noch nicht auf dem Niveau zwischenbehördlicher Auskünfte. Der Anteil der mehr als 5.200 Meldebehörden in Deutschland[14], die Unternehmen eine digitale Abfrage im automatisierten Verfahren meist in Kooperation mit regionalen Dienstleistern in öffentlicher oder privater Trägerschaft ermöglichen, betrug im Jahr 2017 rund 79 Prozent. Seit 2011 ist dieser Wert eher verhalten um 7,3 Prozent angestiegen. Zu den großen Dienstleistern gehört beispielsweise die Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern (AKDB) unter Trägerschaft des bayerischen Städte-, Gemeinde-, Landkreis- und Bezirkstags.[15] Der Vergleich mit den zwischenbehördlichen Anfragen zeigt, dass die vollständige Digitalisierung gewerblicher Melderegisteranfragen aktuell nicht von der technischen Machbarkeit verhindert wird, sondern dass in manchen Bundesländern vielmehr der politische Wille fehlt, die Melderegister auch für automatisierte Abfragen durch Private zu öffnen. Eine Wende könnte hier das neue Onlinezugangsgesetz bringen.

Private Bürger sind die dritte und zugleich kleinste Gruppe von Anfragern für Melderegisterauskünfte. Bislang gibt es noch keine bundesweiten Erkenntnisse darüber, wie viele Meldebehörden ihnen eine Onlineabfrage ermöglichen. In Bayern zum Beispiel steht über die AKDB aber auch Bürgern, die nur im Einzelfall oder sporadisch eine Melderegisterauskunft benötigen, ein automatisiertes Verfahren offen.[16]

Was die Automatisierung bringt

Unterm Strich bedeutet die Automatisierung eine enorme Zeitersparnis. Bürger können beispielsweise die persönliche Vorsprache am Bürgeramt und Unternehmen eine aufwendige postalische Anfrage umgehen. Lag die Median-Wartezeit gewerblicher Anfragen im postalischen Verfahren im Jahr 2017 deutschlandweit bei 13,4 Tagen, so nahm eine vergleichbare Anfrage im automatisierten Verfahren im Median nur 1,2 Minuten in Anspruch. Gleichzeitig erlaubt die Automatisierung den Meldeämtern eine weniger personalintensive Beantwortung von Anfragen, was Kapazitäten für andere Aufgabenbereiche frei macht. So gesehen ist es bemerkenswert, dass ein automatisierter Zugang für externe Anfrager noch immer nicht flächendeckend verfügbar ist. Im Sinne von Bürgern und Unternehmen wäre es wünschenswert, wenn die vollständige Automatisierung zum Thema einer neuerlichen Novelle des Bundesmeldegesetzes würde.

Alle empirischen Ergebnisse in diesem Text mit Bezug auf gewerbliche Anfrager stammen aus der Studie *„Das Bundesmeldegesetz aus Sicht der Wirtschaft: Vereinheitlichung und Digitalisierung im föderalen System"* der Hertie School of Governance unter Beteiligung von Autoren aus dem Institut für den öffentlichen Sektor. Die Werte wurden auf Grundlage anonymisierter und nicht personenbezogener Abrechnungsdaten eines der führenden gewerblichen Anbieter von Melderegisterauskünften berechnet. Dabei handelt es sich um einen Dienstleister, der im Auftrag anderer Unternehmen in Deutschland, Österreich und der Schweiz von deutschen Melderegistern Auskünfte einholt.

Die Studie wird voraussichtlich im Frühjahr 2019 auf der Website der Hertie School of Governance verfügbar sein: www.hertie-school.org. Ansprechpartner: Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid, hammerschmid@hertie-school.org.

Christian Raffer,
Hertie School of Governance

12 Vgl. McKinsey & Company (2017): Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register Modernisieren. Im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrates

13 § 39 in Verbindung mit § 34 BMG

14 Vgl. Schallbruch, M. (2007): Das Deutschland Online-Vorhaben: Meldewesen. Präsentation des IT-Direktors des BMI anlässlich der CEBIT. Online unter www.it-planungsrat.de

15 AKDB (2018): Die AKDB – Teil der kommunalen Familie. Online: https://www.akdb.de

16 Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung (2013): Bürgerauskunft – ZEMA-Auskünfte für Jedermann – sicher und schnell. Online unter www.zemaonline.de.

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

STANDPUNKT

Digitale Lösungen nachhaltig verankern

Die Entwicklung und der Rollout digitaler Lösungen alleine sind keine Garantie dafür, dass die mit den bereitgestellten Funktionen verbundenen Nutzenpotenziale realisiert werden und sich die Lösungen gewinnbringend in den Arbeitsalltag der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter integrieren. Um diese Ziele nachhaltig zu erreichen, müssen auch nach Abschluss des Rollouts bedarfsspezifische Maßnahmen zur Verstetigung aufgesetzt werden.

Weitergehende Fragen zum Funktionsumfang einer digitalen Lösung stellen sich oft erst nach der Qualifizierung und mit Beginn der Nutzung. Zudem geht die Einführung digitaler Lösungen häufig mit der Anpassung etablierter Arbeitsabläufe einher. Diese notwendigen Veränderungen führen kurzfristig zu Mehraufwand und müssen im Anschluss an den Rollout verifiziert bzw. bei Bedarf optimiert werden. Die Einführung einer digitalen Lösung endet daher nicht mit dem Rollout.

Verstetigung als Garant für nachhaltigen Erfolg

Nach Abschluss des Rollouts sollte die Einführung einer digitalen Lösung verstetigt werden. Ziel ist es, die neue Lösung nachhaltig in der Organisation zu verankern und die Nutzenpotenziale umfassend zu realisieren. Eine erfolgreiche Verstetigung basiert auf sechs Handlungsfeldern, die jeweils mit Maßnahmen operationalisiert werden müssen:

Im Handlungsfeld *„Handling"* sollten Maßnahmen aufgesetzt werden, die den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern dabei helfen, den neuen Funktionsumfang sicher und effizient zu nutzen. Dazu zählen unter anderem Qualifizierungstools zu einzelnen Funktionen in Form von Learning Nuggets; das sind kleine Lerneinheiten, die in weniger als fünf Minuten gezielt Inhalte vermitteln. Darüber hinaus können über ein Intranet Neuerungen am System sowie Beispiele für eine Best-Practice-Nutzung der digitalen Lösung kommuniziert werden.

Das Handlungsfeld *„Expertenwissen"* umfasst Maßnahmen, die notwendiges organisatorisches und technisches Wissen in Bezug auf die digitale Lösung über verschiedene Organisationsebenen hinweg sichern. Beispielsweise können IT-affine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als „Digitale Champions" ihr Wissen weitergeben und sich aktiv in die Befähigung von (neuen) Kolleginnen und Kollegen einbringen. Ein organisationsübergreifender Austausch kann darüber hinaus helfen, langfristig eine effiziente Nutzung der digitalen Lösung zu gewährleisten.

Das Handlungsfeld *„Prozesse"* zielt darauf ab, entsprechende Anpassungen, die mit der Einführung verbunden sind, nachzuhalten und Prozessvorgaben weitergehend zu optimieren. Gibt es innerhalb einer Organisation keine Erfahrungswerte mit der neuen Lösung, muss ein initial definierter Prozess regelmäßig überprüft und optimiert werden. Hierzu sollte ein Vorgehen erarbeitet werden, auf das die betroffenen Bereiche bei Bedarf zurückgreifen können. In diesem Zusammenhang sollten Methodenschulungen zur Prozessoptimierung und ein Best-Practice-Austausch eingeplant werden.

Das Handlungsfeld *„Führen und Steuern"* beinhaltet Maßnahmen, die Führungskräfte dabei unterstützen sollen, die digitale Lösung optimal zur Steuerung ihrer Teams zu nutzen, etwa um Arbeitsaufwände gerechter zu verteilen oder Ausfälle innerhalb eines Teams besser zu kompensieren. Hierzu sollten Formate gewählt werden, in denen Führungskräfte voneinander lernen können. Zudem sollten Arbeitshilfen erstellt werden, die das Spektrum an Steuerungsmöglichkeiten aufzeigen und anhand von Praxisbeispielen erläutern. Dieses Handlungsfeld trifft nicht auf alle digitalen Lösungen zu.

Das Handlungsfeld *„Steigerung der Akzeptanz"* zielt darauf ab, die Akzeptanz insbesondere bei Geringnutzern der digitalen Lösung zu erhöhen. Hier sind Kommunikationsmaßnahmen hilfreich, die die Vorteile der digitalen Lösung zielgruppenspezifisch herausstellen. Eine zentrale Rolle übernehmen in diesem Zusammenhang die Führungskräfte, die im Rahmen ihrer Vorbildrolle die Nutzung beispielgebend vorleben sollten. Das Verständnis über Anwendungsfälle und Nutzungspotenziale kann darüber hinaus über Hospitationen in anderen Bereichen gesteigert werden.

Die Maßnahmen im Handlungsfeld *„Nutzen"* dienen dazu, die Vorteile der digitalen Lösung voll auszuschöpfen und getroffene Entscheidungen mit Blick auf das Nutzenpotenzial auch nach Abschluss des Rollouts zu hinterfragen. Dazu können Instrumente wie eine Nutzwertanalyse dienen, die Handlungsoptionen den Auswirkungen auf das Nutzenpotenzial gegenüberstellt.

Erfahrungen zeigen, dass die Verstetigung ein erfolgssichernder Baustein bei der Einführung digitaler Lösungen im öffentlichen Sektor ist. Die Handlungsfelder sowie die dazugehörigen Maßnahmen sollten gemeinsam von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie ihren Führungskräften erarbeitet werden. Dies wirkt sich positiv auf die praktische Relevanz und Anwendbarkeit sowie auf die Akzeptanz der vorgesehenen Maßnahmen in den betroffenen Bereichen aus.

Dr. Bernd Peper, Benedikt Karmann

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

IM FOKUS

Die Blockchain im öffentlichen Sektor – Status quo und Herausforderungen

Blockchain[1] ist eine Technologie, die bislang vor allem aus dem Bereich der Kryptowährungen bekannt ist. Die Verschlüsselungssystematik kann jedoch nicht nur für Geldflüsse, sondern für unterschiedlichste Transaktionen genutzt werden und wird bereits im Rahmen privatwirtschaftlicher Initiativen erprobt. Auch für den öffentlichen Sektor – insbesondere bei Vorgängen, in denen Nachweise von Bürgern erbracht werden müssen – könnte Blockchain künftig relevanter werden.

Erste Anwendungsbeispiele und Pilotprojekte weltweit zeigen, welchen Stellenwert die Blockchain-Technologie derzeit sowohl in der Wirtschaft als auch im öffentlichen Sektor einnimmt. Das digitale Vorzeigeland Estland setzt bei seinem digitalen Ökosystem „e-Estonia" zunehmend auf Blockchain.[2] Dubai möchte die Technologie bis zum Jahr 2021 in allen Verwaltungsbereichen etablieren.[3] Das Europäische Parlament gründete in diesem Jahr ein Gremium, das Wissen zum Thema Blockchain-Anwendungen bündelt und durch Empfehlungen zur Politikgestaltung der EU-Kommission beiträgt.[4] Auch im Flüchtlingsmanagement findet die Technologie Anwendung.

Ausgangspunkt für das zunehmende Interesse im öffentlichen Sektor sind insbesondere drei wesentliche Eigenschaften einer Blockchain: Fälschungssicherheit, Disintermediation – also dem Wegfall von zentralen Instanzen/Vermittlern – und die Möglichkeit, Werte abzubilden. Mit diesen Merkmalen verbindet sich die Hoffnung, Verwaltungsprozesse zu beschleunigen und gleichzeitig transparenter und sicherer zu machen. Herausforderungen für die Blockchain-Entwicklung sind hierzulande derzeit noch rechtliche Unwägbarkeiten und ein fehlender regulatorischer Rahmen.

Blockchain – Mehr als Kryptowährungen

Eine Blockchain stellt im Kern ein dezentrales Datenbanksystem dar, in dem Informationen chronologisch in Datenblöcken (englisch „block") gespeichert und mit allen am Netzwerk teilnehmenden Parteien durch Transaktionen geteilt werden. Diese Blöcke werden mithilfe kryptografischer Verfahren miteinander zu einer Kette (englisch „chain") verbunden.

Das bekannteste Beispiel für die Anwendung einer Blockchain ist die Kryptowährung Bitcoin, deren Grundidee in ihrer Dezentralität liegt. Die Transaktionshistorie von Bitcoin ist auf jedem Teilnehmerrechner gespeichert und bietet so Transparenz für alle Bitcoin-Nutzer. Ein späteres Abändern oder Löschen von Einträgen wird praktisch unmöglich, da eine Veränderung auf allen Teilnehmerrechnern gleichzeitig stattfinden müsste. Darüber hinaus setzt das Blockchain-Netzwerk zur Authentifizierung und Verkettung von Transaktionen auf sogenannte Konsensmechanismen. Die bei anderen Transaktionsmethoden übliche Verifizierung durch vertrauenswürdige Dritte wird damit abgelöst (Disintermediation) und durch das Vertrauen in ein Kollektiv (den „Konsens") und die zugrunde liegende Kryptografie ersetzt.

Der Einsatz von Blockchains im öffentlichen Sektor könnte somit intermediäre Tätigkeiten von Verwaltungsbeamten oder Notaren teilweise überflüssig werden lassen, da anstatt einer zentralen Instanz als Intermediär die Blockchain die Überwachung und Koordination von Interaktionen einzelner Akteure übernehmen kann. Dieser Umstand könnte die Organisationsstrukturen im öffentlichen Sektor elementar verändern. Eine vom Kompetenzzentrum Öffentliche IT formulierte These, die die Blockchains zugleich als „Angriff und Chance für den öffentlichen Sektor" bezeichnet, greift diesen Aspekt auf.[5]

Im Vergleich zu herkömmlichen elektronischen Datenspeicherungsmethoden gilt eine Blockchain als extrem fälschungssicher und ermöglicht das Abbilden von Dokumenten wie etwa Identitätsnachweisen, Zeugnissen oder Verträgen. Einer unerlaubten Weitergabe oder Änderung kann durch die beschriebene Systematik der Blockchain besser vorgebeugt werden, da der Eingriff für alle Teilnehmer des Netzwerks einsehbar wäre. Experten sprechen bereits von einer neuen Ära des Internets: Nach dem Internet der Informationen (Abbildung von Daten, E-Mails, Social Media etc.) komme nun das Internet der Werte (Abbildung von Geld, physischem oder geistigem Eigentum,

1 Der Name „Blockchain" ist der zugrunde liegenden kryptografischen Verkettung von Datenblöcken geschuldet und eine Art der Distributed-Ledger-Technologie. Im Artikel wird der Begriff „Blockchain" als Synonym für alle verschiedenen Ausprägungsformen der Distributed-Ledger-Technologien verwendet.

2 Vgl. Enterprise Estonia (2018): e-estonia, verfügbar unter: https://e-estonia.com, zuletzt abgerufen am 17.12.2018

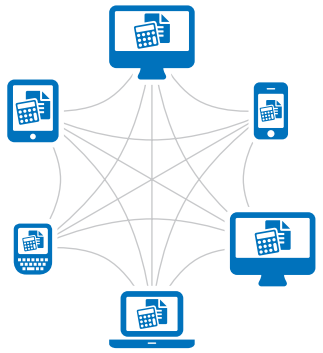
3 Vgl. Regierung der Vereinigten Arabischen Emirate (2018): Emirates Blockchain Strategy 2021, verfügbar unter: https://government.ae/en/, zuletzt abgerufen am 17.12.2018

4 Vgl. Europäische Kommission, DG CNECT, Referat F.3 (2018): EU Blockchain Observatory and Forum, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/, zuletzt abgerufen am 22.8.2018

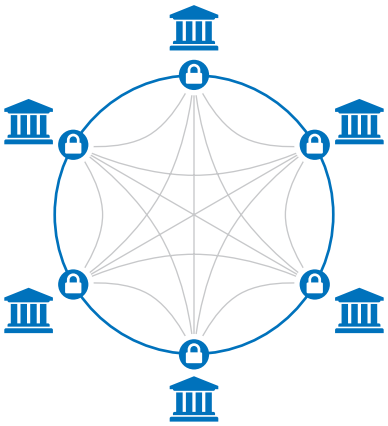
5 Vgl. Kompetenzzentrum Öffentliche IT (2017): Anwendungsszenarien der Blockchain-Technologie in der öffentlichen Verwaltung, Fachkongress IT-Planungsrat, 25.4.2017

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Abbildung 1: Öffentliche und private Blockchains



Öffentliche Blockchain: Offenes System ohne Zugangsbeschränkungen. Die Informationen zu allen Transaktionen werden unter allen Netzwerkteilnehmern geteilt. Jeder Teilnehmer kann neue Informationen in die Blockchain schreiben.



Private Blockchain: Geschlossenes, zugangsbeschränktes System; der Zugang der Teilnehmer zum Netzwerk erfolgt über Einladungen durch eine Genehmigungsinstanz. Nur autorisierte Teilnehmer können auf das Transaktionsnetzwerk zugreifen.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Financial Times[6]

Verträgen oder Identitäten etc.).[7] Im öffentlichen Sektor könnten Blockchains in den Bereichen relevant werden, in denen Nachweise – Identitätsnachweise, Besitznachweise, Geburtsurkunden etc. – erbracht und gespeichert werden müssen. Auch Online-Wahlen werden als mögliches Einsatzfeld untersucht.[8]

Öffentliche versus private Blockchains: Sichtbare Werte für alle oder nur für einen definierten Kreis

Je nach Einsatzzweck können unterschiedliche Architekturen einer Blockchain gewählt werden: Durch die Vergabe von Schreibrechten (mit bzw. ohne Berechtigung) oder Leserechten lassen sich verschiedene Typen einer Blockchain definieren: Bei einer „öffentlichen Blockchain" mit Leserechten für alle sind die Transaktionen für jeden einsehbar. Bei einer „privaten Blockchain" sind Transaktionen nur für vorab definierte Mitglieder eines Netzwerks einsehbar, die Leserechte sind auf bestimmte Nutzergruppen beschränkt (vergleiche Abbildung 1).

Bei der Bitcoin-Blockchain hat jeder Teilnehmer des Netzwerks uneingeschränkte Schreib- und Leserechte. Jeder kann Bitcoins kaufen bzw. verkaufen und gleichzeitig sämtliche Transaktionen anderer einsehen. Während öffentliche Blockchains Transparenz unter allen Teilnehmern und mediatorfreie Zusammenarbeit versprechen, stehen bei privaten Blockchains die Optimierung von Prozessen und die organisationsübergreifende Zusammenarbeit durch Informations- und Dokumentenaustausch im Vordergrund. Die Variante der „privaten Blockchain" dürfte für den öffentlichen Sektor die relevantere sein, da diese eine Zugriffsbeschränkung auf Daten ermöglicht, die im Falle einer „öffentlichen Blockchain" nicht gegeben ist.

Anwendungen der Blockchain-Technologie in der Privatwirtschaft

Die Kryptowährung Bitcoin ist längst nicht mehr das einzige Anwendungsbeispiel und die Finanzbranche nicht mehr das alleinige Anwendungsfeld von Blockchains. So arbeitet in der Unterhaltungsbranche zum Beispiel Spotify an einer Blockchain, die Musiker direkt mit ihren Hörern verbindet und so herkömmliche Rechteverwalter wie Musiklabels oder die GEMA überflüssig machen soll.[9]

IBM entwickelt derzeit eine Blockchain-Technologie für Pilotprojekte in der Lebensmittelbranche: Die Unternehmen Walmart, Nestlé und Unilever wollen durch Blockchain-basierte Anwendungen die Nachvollziehbarkeit von Lieferketten gewährleisten.[10] Dabei sollen alle Abschnitte der Lieferkette in die Blockchain eingebunden werden und durch gegenseitige Verifizierung der Angaben soll Transparenz hinsichtlich Qualität und Ursprung von Produkten innerhalb der Lieferkette geschaffen werden. So können beispielsweise die Anbaubedingungen von Bauern, die Transportdauer von Logistikunternehmen und die Lagerhaltungsbedingungen von Supermärkten in der Blockchain dokumentiert und Verbrauchern und Unternehmen zugänglich gemacht werden.[11]

Einsatzfelder im öffentlichen Sektor – vom Gesundheitswesen bis zum Flüchtlingsmanagement

Die Zahl der im öffentlichen Sektor geplanten oder bereits umgesetzten Blockchain-Anwendungen steigt aktuell rasant an. Gab es im Jahr 2017 über 117 Initiativen in 26 Ländern[12], so existieren laut OECD im Jahr 2018 bereits 202 Initiativen in 45 Ländern.[13] Demnach gehören zu den zurzeit relevanten Anwendungsfeldern im öffentlichen Sektor digitale Identitäten, Patientenakten und Grundbucheinträge. In Deutschland sind bisher zwar noch keine Anwendungen im öffentlichen Sektor bekannt, jedoch hat sich die Bundesregierung des Themas angenommen: Die Große Koalition hat sich im Rahmen ihrer Blockchain-Strategie das Ziel gesetzt, die Potenziale der neuen Technologie zu erschließen.[14] Einer der Pioniere ist dabei das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (vergleiche Seite 15). Auch der bayerische Koalitionsvertrag sieht eine „Blockchain-Strategie" vor und will die Grundlagen der Technologie sogar in den Lehrplänen bayerischer Schulen verankern.[15]

6 Financial Times (2015): Technology: Banks seek the key to blockchain, 1.11.2015

7 Vgl. u. a. Kompetenzzentrum Öffentliche IT (2017): Anwendungsszenarien der Blockchain-Technologie in der öffentlichen Verwaltung, Fachkongress IT-Planungsrat, 25.4.2017; Ausschuss Digitale Agenda, Anhörung zum Thema Blockchain, 28.11.2018: Verfügbar unter www.bundestag.de

8 Vgl. u. a. Kompetenzzentrum Öffentliche IT (2017): Anwendungsszenarien der Blockchain-Technologie in der öffentlichen Verwaltung, Fachkongress IT-Planungsrat, 25.4.2017; Göttlicher, S. (2018): Blockchain: Herausforderung oder Chance für die öffentliche Verwaltung? In: Digital Management Blog, 21.2.2018

9 Vgl. Hajek, S. (2017): Siegeszug der Blockchain: Fälschungssichere, universelle Transaktionen, ganz ohne Mittelsmann, In: Wirtschafts-Woche online, 19.8.2017, verfügbar unter: www.wiwo.de, zuletzt abgerufen am 17.12.2018

10 Vgl. auch IBM (2018): Blockchain in Food Safety, In: Blockchain Unleashed: IBM Blockchain Blog, verfügbar unter: www.ibm.com/blogs/blockchain/, zuletzt abgerufen am 22.8.2018

11 Vgl. auch IBM (2017): Improving confidence in food safety with IBM Blockchain, in: Blockchain Unleashed: IBM Blockchain Blog, verfügbar unter: www.ibm.com/blogs/blockchain/, zuletzt abgerufen am 17.12.2018

12 Vgl. Killmeyer, J., White, M. und Chew, B. (2017): Will blockchain transform the public sector? Blockchain basics for government, Deloitte Center for Government Insights

13 Vgl. Berryhill, J., Bourgery, T. und Hanson, A. (2018): Blockchains Unchained: Blockchain Technology and its Use in the Public Sector, OECD Working Papers on Public Governance, No. 28

14 Vgl. CDU, CSU, SPD (2018); Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode

15 Vgl. CSU/Freie Wähler (2018): Koalitionsvertrag (Freistaat Bayern) für die Legislaturperiode 2018 bis 2023, S. 53

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

In Estland kommen immer mehr staatliche Leistungen auf Blockchain-Basis zum Einsatz. Auf Grundlage einer eigens entwickelten und skalierbaren Blockchain-Lösung schuf Estland beispielsweise im Gerichtswesen und in der Strafverfolgung ein System zum interbehördlichen Datenaustausch. Auch im Gesundheitswesen wird diese bereits genutzt.[16]

Dieselbe Lösung wie in Estland wird seit Juni 2018 auch im Vereinigten Königreich eingesetzt, um die Patientenakten von 30 Millionen Menschen online für autorisierte Ärzte und die Patienten selbst bereitzustellen.[17] Darüber hinaus wird sie von der Pentagon-Forschungsagentur DARPA untersucht und über Drittanbieter getestet.[18]

Grundbucheinträge ohne Notareinbindung

Ein weiteres Anwendungsfeld ist die Verwaltung von Grundbucheinträgen. So werden beispielsweise in Schweden, Indien, Ghana, Honduras und Georgien Blockchain-basierte Lösungen vollständig oder teilweise eingesetzt, um fälschungssichere und unveränderbare Transaktionen von Grundstücken abzuwickeln.[19] Über die Fälschungssicherheit hinaus kann durch den Einsatz von Blockchains der bürokratische Zeitaufwand für die Bearbeitung sinken, da beispielsweise die Beglaubigung durch einen Notar hinfällig wird.

Digitale Identitäten auf Basis von Blockchain

Die Identität eines Menschen wird bislang hauptsächlich in physischer Form festgehalten und nachgewiesen – zum Beispiel durch den Personalausweis. Im Zuge der Digitalisierung des Verwaltungshandelns werden derzeit elektronische Identitäten und Identifikationsmethoden weiterentwickelt. Im europäischen Raum wird dieser Trend durch die europäischen Institutionen getrieben. Mit der eIDAS-Verordnung wird die verbindliche Akzeptanz notifizierter europäischer eIDs vorgeschrieben. Der Trend zu elektronischen Identifikationsmethoden verstärkt gleichzeitig den Bedarf, die Sicherheit dieser Methoden zu gewährleisten.[20] In dieser Hinsicht rückt auch die Blockchain-Technologie in den Blickpunkt. Dies liegt zum einen an der Möglichkeit, unterschiedliche Identifikationsmerkmale separat zu speichern, und zum anderen daran, dass Identifikationsmerkmale einzeln mit verschiedenen Behörden geteilt werden können. So kann ein Bürger bei der Nutzung eines Services selbst bestimmen, wer Zugriff auf welche persönlichen Daten bekommen soll. Um die Glaubwürdigkeit der in der Blockchain abgelegten Identitätsmerkmale zu garantieren, können offizielle Stellen als verifizierende Instanzen miteinbezogen werden. Ein weiterer positiver Aspekt ist die Nachvollziehbarkeit, Unveränderbarkeit und Manipulationsresistenz der gespeicherten Daten, womit grundsätzlich auch Betrug und Korruption vorgebeugt werden könnte.

Beispiele aus der Schweiz, Spanien und den Niederlanden zeigen den momentanen Entwicklungsstand: Nach dem Vorbild von Estland wurde im schweizerischen Kanton Schaffhausen Mitte 2018 die Blockchain-basierte eID+ eingeführt.[21] Diese ermöglicht es den Bürgern, per Mobiltelefon verschiedenste Dienstleistungen des Kantons in Anspruch zu nehmen. Die Einwohner können per App mithilfe ihrer elektronischen Signatur unter anderem Services aus der Steuerverwaltung nutzen oder ihren Personalausweis beantragen. Ein Besuch im Bürgeramt ist nicht mehr notwendig. Jeder Einwohner kann dabei selbst entscheiden, wer Zugriff auf die eigenen persönlichen Daten erhält und welche Informationen übermittelt werden sollen.[22] Ende 2017 hat auch die schweizerische Stadt Zug eine auf Blockchain basierende digitale Identität für ihre Bürger eingeführt.[23] In den Niederlanden wurde kürzlich damit begonnen, eine vergleichbare Lösung zu entwickeln[24], auch in Spanien gibt es ein ähnliches Projekt in der autonomen Gemeinschaft Aragonien. Von einer transparenteren und effizienteren Verwaltung auf Blockchain-Basis verspricht sich die dünn besiedelte nordspanische Region, verstärkt Unternehmen und Investoren anzuziehen.[25]

Blockchain im Flüchtlingsmanagement

Die Migration von Menschen ist eine der großen Herausforderungen unserer Zeit. Mehrfach-Registrierungen, Falschinformationen sowie parallel laufende Gesetzgebungen auf nationaler und europäischer Ebene erschweren die Erstaufnahme und Integration von Geflüchteten. Für diesen Bereich könnte die Blockchain-Technologie künftig Lösungen bieten. Zum einen kann sie als grenzüberschreitende Registratur für nationale und europäische Behörden dienen.[26] Zum anderen könnte sie das Asylverfahren dadurch beschleunigen, dass Zuständigkeitsabfragen und personengebundene Informationen schneller erfolgen. Hierdurch kann beispielsweise die Zuordnung von Sozialleistungen durch Blockchain-basierte eIDs erleichtert werden.[27] Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) testet mit Unterstützung der Fraunhofer Projektgruppe Wirtschaftsinformatik gegenwärtig die Blockchain-Technologie, um die behördenübergreifende Kommunikation und Zusammenarbeit im Asylprozess zu verbessern.[28]

16 Vgl. Enterprise Estonia (2018): E-Health record, verfügbar unter: https://e-estonia.com/solutions/healthcare/e-health-record/, zuletzt abgerufen am 18.12.2018; Enterprise Estonia (2018): KSI blockchain, verfügbar unter: https://e-estonia.com/solutions/security-and-safety/ksi-blockchain/, zuletzt abgerufen am 17.12.2018

17 Vgl. Ruubel, M. (2018): World's first blockchain-supported Personal Care Record Platform launched by Guardtime and partners to up to 30 million NHS patients in the UK, In: Guardtime Blog and News, 20.6.2018, verfügbar unter: https://guardtime.com/blog/, zuletzt abgerufen am 17.12.2018

18 Krempl, S. (2016): Pentagon-Forschungsarm will mit der Blockchain Militärsysteme absichern, In: heise online, 13.10.2016, verfügbar unter: www.heise.de, zuletzt abgerufen am 17.12.2018

19 Für ausführlichere Case Studies der genannten Länder vgl. Graglia, J. M. und Mellon, C. (2018): Blockchain and Property in 2018: At the end of the beginning, verfügbar unter: www.newamerica.org

20 Vgl. Europäische Union (2014): Regulation (EU) No 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC

21 Vgl. Ströbele, M., Loesk, N. und Trechsel, A. (2017): Two Countries / Two Decades / Two Outcomes. A brief comparison of e-government solutions in Estonia and Switzerland

22 Vgl. Kanton Schaffhausen (2009): Schaffhauser eID+, verfügbar unter: www.sh.ch/Schaffhauser-eID.5016.0.html, zuletzt abgerufen am 22.8.2018

23 Vgl. u.a. Schneider, O. (2018): Blockchain aus der Schweiz: So tickt das Crypto Valley. In: Netzwoche, 29.6.2018, verfügbar unter: www.netzwoche.ch, zuletzt abgerufen am 18.12.2018; Sperlich, T. (2017): Schweiz: Blockchain-Identität für Zug, E-ID fürs ganze Land, In: heise online, 17.11.2017, verfügbar unter: www.heise.de, zuletzt abgerufen am 18.12.2018

24 Vgl. Deutsche Wirtschaftsnachrichten (2018): Niederlande: Erster Personalausweis mit Blockchain, In: Deutsche Wirtschaftsnachrichten online, 18.9.2018, verfügbar unter: https://deutsche-wirtschaftsnachrichten.de/, zuletzt abgerufen am: 17.12.2018

25 Vgl. Giese, T. (2018): Spanien: Autonomes Aragonien erhält blockchainbasierte Verwaltung, In: BTC Echo, 19.9.2018, verfügbar unter: www.btc-echo.de, zuletzt abgerufen am 17.12.2018

26 Vgl. Glatz, F. (2018): Stellungnahme des Blockchain Bundesverband zur Anhörung des Ausschusses für Digitalisierung und Innovation im Landtag Nordrhein-Westfalen, Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 17/692, verfügbar unter: https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-692.pdf;jsessionid=1A15D37C3B564BD4B3E78EF3FFDF16E4.xworker

27 Vgl. Blockchain Bundesverband (2017): Blockchain – Chancen und Herausforderungen einer neuen digitalen Infrastruktur für Deutschland. Positionspapier, Version 1.1

28 Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2018): Unterstützung der Kommunikation und Zusammenarbeit im Asylprozess mithilfe von Blockchain – Eine Machbarkeitsstudie des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. Whitepaper der Projektgruppe Wirtschaftsinformatik des Fraunhofer-Instituts für Angewandte Informationstechnik FIT

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Darüber hinaus gibt es bereits weltweit Initiativen, welche die Blockchain zur Verbesserung der Lebenssituation Geflüchteter nutzen.[29] Beispielsweise testet das Welternährungsprogramm die Blockchain-Technologie im Flüchtlingslager Zaatari in Jordanien mit dem Zweck, Nahrungsmitteleinkäufe der Bewohner durch einen Iris-Scan zu tätigen.[30]

Technische, rechtliche und personelle Herausforderungen

Eine Frage, die sich im Hinblick auf die Umsetzung Blockchain-basierter Lösungen im öffentlichen Sektor mitunter stellt, ist die nach der Bereitstellung der benötigten Rechenleistung für den häufig sehr aufwendigen kryptografischen Verifizierungsprozess. Hierfür gibt es verschiedene Lösungen: So lässt sich der Verifizierungsprozess derart optimieren, dass die Skalierbarkeit erhöht und der Energieverbrauch reduziert wird. Eine Transaktion muss nicht notwendigerweise durch einen sogenannten Arbeitsnachweis (englisch „Proof-of-work") – also durch die Speicherung der Transaktionsinformationen auf allen Teilnehmerrechnern im Sinne des zuvor erwähnten Konsens-Mechanismus – validiert werden, wie es bei Bitcoin der Fall ist. Alternativ gibt es auch andere Übereinstimmungsalgorithmen, die eine Transaktion verifizieren können, wie beispielsweise der Nachweis von Autorität (englisch „Proof-of-Authority"). Bei dieser Variante übernehmen festgelegte Instanzen in einer privaten Blockchain die Verifizierung. Beim Einsatz von Blockchains im öffentlichen Sektor könnte diese von bestimmten behördlichen Stellen vorgenommen werden. Aufgrund der Zuweisung der Verantwortung zu bestimmten festgelegten Instanzen ist das Risiko der Angreifbarkeit bzw. Manipulation bei dieser Variante jedoch höher als bei einer dezentralen Lösung.

Die Architektur einer Blockchain kann grundsätzlich an den spezifischen Anwendungsfall angepasst werden. Die Eigenschaften einer Blockchain – Dezentralität, Sicherheit, Transparenz oder Rechenleistung – sind allerdings je nach der zum Einsatz kommenden Blockchain-Architektur unterschiedlich hoch ausgeprägt und können auch konfliktär zueinander stehen. Es gilt daher zu evaluieren, wann durch eine Blockchain echte Vorteile entstehen und in welchen Fällen möglicherweise konventionelle Lösungen vorzuziehen sind.

Schließlich sieht sich die Anwendung der Blockchain-Technologie mit rechtlichen Hürden konfrontiert. Sofern die Blockchain personenbezogene Daten enthält, ergeben sich Unklarheiten insbesondere in Bezug auf die Datenschutz-Grundverordnung der EU (DSGVO).[31] So steht beispielsweise das Recht auf Löschung im Konflikt mit der Eigenschaft der Unveränderbarkeit von Daten.[32] Es müssen also Blockchain-Lösungen geschaffen werden, die es unter rechtlichen Umständen auch erlauben – gegebenenfalls unter Minderung der Integrität der zugrunde liegenden Datenbank – nachträglich Einträge zu verändern, zu löschen oder unkenntlich zu machen.[33]

Wie glaubwürdig die Daten einer Blockchain sind, hängt weiterhin davon ab, inwieweit die in sie einfließenden Informationen überprüfbar und ihre Quellen vertrauenswürdig sind. So eröffnet das manuelle Eintragen von Informationen wie bei allen Datenbanken potenziell Raum für Fehler oder Betrug. Im Gegensatz zu konventionellen Möglichkeiten der Datenspeicherung lässt sich in der Blockchain aber fälschungssicher nachvollziehen, welche Informationen von wem eingetragen wurden.

Grundsätzlich verringert der fehlende rechtliche Ordnungsrahmen bislang die Attraktivität des deutschen Standorts für Investitionen in die Blockchain-Technologie und damit auch in wegweisende, darauf basierende Wirtschaftsfelder. In einer Bundestagsanhörung wurde etwa bemängelt, dass immer mehr Unternehmen aufgrund besserer Voraussetzungen ins Ausland – etwa nach Singapur – abwanderten. Ein zukünftiger Ordnungsrahmen müsse daher rechtliche Unklarheiten beseitigen und Investitionssicherheit im Hinblick auf Blockchain-Anwendungen schaffen.[34]

Die Umsetzung von technischen und rechtlichen Lösungen erfordert Fachkräfte, die mit der Materie vertraut sind. Entwickler von Blockchains sind gegenwärtig schwer am Markt zu finden. In dem Zusammenhang müssen Anreize von der Politik geschaffen werden, vorhandene Fachexpertise aufzubauen und die Zusammenarbeit mit in diesem Bereich spezialisierten Unternehmen zu fördern. Diese Aufgabe könnte etwa durch die im Koalitionsvertrag in Aussicht gestellte E-Government-Agentur[35] übernommen werden. Dabei wäre die Durchführung von Pilotprojekten ein wichtiger Schritt, um sowohl die technische als auch die rechtliche Machbarkeit zu testen.

Politische Entscheidungsträger müssen sich bewusst sein, dass die Anwendung der Blockchain mehr ist als nur die Einführung einer neuen Technologie. Anstatt Prozesse ausschließlich effizienter zu gestalten, kann die Blockchain als mögliche neue technische Grundlage Prozesse vollständig umstrukturieren. Bei der Einführung Blockchain-basierter Techniken wird künftig vermutlich die Abwägung zwischen Praktikabilität und Sicherheit eine zentrale Frage darstellen. Wenngleich die Förderung von Blockchain ein erklärtes Ziel der Bundesregierung ist, wäre der zunächst wichtige Schritt, Rechtssicherheit und einen regulatorischen Rahmen zu schaffen, um der Blockchain-Technologie überhaupt zur Weiterentwicklung zu verhelfen.

Jan Martin Rehder, Nina Kairies-Lamp, John Eisenhauer, Jakob Reuschlein, Linus Sehn

29 Vgl. u.a. Bayram, A. S. (2018): Here are three ways blockchain can change refugees' lives, In: World Economic Forum, 25.6.2018, verfügbar unter: www.weforum.org, zuletzt abgerufen am 18.12.2018; Talhouk, R., Garbett, A. und Montague, K. (2018): Blockchain for Refugees: Current Uses, Opportunities and Considerations, In: HCI for Blockchain: A CHI 2018 workshop on Studying, Critiquing, Designing and Envisioning Distributed Ledger Technologies, April 21–26, 2018, verfügbar unter: https://www.hciforblockchain.org, zuletzt abgerufen am 18.12.2018

30 Vgl. World Food Programme (2018): Building Blocks. Blockchain for Zero Hunger, verfügbar unter: https://innovation.wfp.org/project/building-blocks, zuletzt abgerufen am 22.8.2018

31 Vgl. Wieduwilt, H. (2018): Deutschland soll Mekka für Kryptogeld werden, In: FAZ online, 13.11.2018, verfügbar unter: www.faz.net, zuletzt abgerufen am 17.12.2018

32 Vgl. Rödder, V. (2018): Datenschutz-Grundverordnung: So wirkt sich die DSGVO auf die Blockchain aus, In: base58, 24.5.2018, verfügbar unter: www.base58.de, zuletzt abgerufen am 22.8.2018

33 Vgl. Deloitte (2018): Die Blockchain aus Sicht des Datenschutzrechts, verfügbar unter: www2.deloitte.com, zuletzt abgerufen am 17.12.2018

34 Vgl. u.a. Fraunhofer-Gesellschaft (2017): Blockchain und Smart Contracts – Technologien, Forschungsfragen und Anwendungen; Deutscher Bundestag (2018): Öffentliche Anhörung des Ausschusses Digitale Agenda zum Thema Blockchain, 28.11.2018, verfügbar unter: www.bundestag.de, zuletzt abgerufen am 17.12.2018

35 Vgl. CDU, CSU und, SPD (2018): Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

IM FOKUS

Herausforderungen bei der IT-Vergabe – die UfAB als nützlicher Leitfaden

Die schnell voranschreitende Digitalisierung erfasst alle Bereiche der öffentlichen Verwaltung. Öffentliche Auftraggeber vergeben zunehmend Aufträge, die im weiten Feld der IT anzusiedeln sind. Hierzu zählt sowohl die Beschaffung von Hardware wie Servern oder Telekommunikationsmitteln als auch von innovativen, modernen Softwarelösungen und IT-Dienstleistungen. Aufgrund des stark wachsenden und komplexer werdenden Beschaffungsaufkommens im IT-Bereich besteht bei öffentlichen Auftraggebern ein zunehmender Druck, Beschaffungsvorgänge zu professionalisieren. Leitfäden wie die neue Unterlage für Ausschreibung und Bewertung von IT-Leistungen 2018 (UfAB 2018) bieten praktische Handlungshilfen, IT-Beschaffungen zu standardisieren und auch komplexere Beschaffungsmaßnahmen durchzuführen.

Wachstumsmarkt IT-Beschaffung

Ein Anhaltspunkt für das steigende Volumen von IT-Beschaffungen ist der Tätigkeitsbericht des Beschaffungsamtes des Bundesministeriums des Innern (kurz: BeschA).[1] Demnach hat sich dessen Vergabevolumen insgesamt von 871 Millionen Euro im Geschäftsjahr 2015 auf fast 2 Milliarden Euro im Jahr 2017 gesteigert.[2] Zu den Bedarfsträgern des BeschA zählen Ministerien, Behörden wie Bundespolizei und Verfassungsschutz sowie weitere Einrichtungen wie zum Beispiel die Bundeszentrale für politische Bildung oder die Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung. Laut Tätigkeitsbericht liegt diese Steigerung von fast 130 Prozent „zum Großteil an den vermehrten Volumina im Bereich IT-Dienstleistungen und Technik und an den sonstigen Dienstleistungsverträgen".[3]

Auf Basis der ITK-Marktzahlen des Branchenverbands Bitkom vom Januar 2019 ist für das Jahr 2019 im Bereich der Informationstechnologie, Telekommunikation und Unterhaltungselektronik mit einem Umsatzvolumen von 168,5 Milliarden Euro zu rechnen.[4] Bereits in den Jahren 2013 und 2014 gaben allein Bund, Länder und Kommunen über 20 Milliarden Euro für Informations- und Kommunikationstechnik sowie zugehörige Dienstleistungen aus.[5]

Doch nicht nur die Menge, sondern auch die Art und der Inhalt der zu beschaffenden Lösungen, Produkte und Dienstleistungen sind einem Wandel unterworfen. Neben teilweise grundsätzlichen Fragestellungen, etwa zu Cloud- oder Open-Source-Lösungen, haben neue sowie sich ändernde Lösungsangebote und Geschäftsmodelle besondere Bedeutung im Rahmen von IT-Beschaffungen.

Beschaffungstrends: Bündelung, Marktorientierung und Standardisierung

Die Digitalisierungsentwicklungen im öffentlichen Sektor wirken sich zunehmend auf das Beschaffungswesen aus und stellen den öffentlichen Einkauf vor neue Herausforderungen: Beschaffungsvorgänge im Bereich der IT sind geprägt von einer großen Bandbreite an denkbaren Beschaffungsgegenständen und Märkten. Eine professionelle Ausrichtung und Gestaltung der Beschaffung von IT-Leistungen erfordert daher mehr denn je eine qualifizierte – meist interdisziplinär geprägte – Planung und Vorbereitung. Zu beobachtende Trends in diesem Umfeld sind neben der sich etwa auf Bundesebene fortentwickelnden Beschaffungsbündelung die zunehmende Orientierung der IT-Beschaffung an den jeweiligen Marktgegebenheiten und die Entwicklung von Standards für die Beschaffung.

Die UfAB 2018: aktueller Leitfaden für IT-Beschaffungen

Hier setzt die neue und komplett überarbeitete UfAB 2018 an. Sie ersetzt die UfAB VI und enthält alle durch die letzten Vergaberechtsreformschritte erfolgten Rechtsänderungen. Somit bildet sie den aktuellen Stand der rechtlich zulässigen und wirtschaftlich sinnvollen Instrumente bei der Beschaffung von IT-Leistungen ab. Dabei hebt die UfAB 2018 die Bedeutung der Planung und Vorbereitung von IT-Beschaffungen besonders hervor. Aufbau und Inhalt leiten den IT-Beschaffer

1 Vgl. Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (2018): Tätigkeitsbericht 2017, verfügbar unter: www.bescha.bund.de

2 Vgl. ebenda

3 Ebenda, S. 29

4 Vgl. Bitkom (2019): ITK-Marktzahlen (Stand Januar 2019), verfügbar unter: www.bitkom.org

5 Vgl. Bitkom (2013): Öffentliche Hand gibt über 20 Milliarden Euro für ITK aus, Presseinformation, 3.12.2013, verfügbar unter: www.bitkom.org

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

durch die drei wesentlichen Phasen des IT-Beschaffungsprozesses:
– Planung einer Beschaffung,
– Design einer Beschaffung und
– Durchführung eines Vergabeverfahrens.

Die UfAB 2018 unterstützt nicht nur die Anwendung regelkonformer Vergabeprozesse. Sie vermittelt darüber hinaus konkrete Maßnahmen zur Entwicklung und Umsetzung von Beschaffungsstrategien und -konzeptionen, die eine adäquate Auseinandersetzung mit dem Beschaffungsgegenstand, dem konkreten Markt und den Mitteln vergaberechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten gewährleistet. Konkrete Hinweise und Empfehlungen für das Design einer Beschaffung liefern eine probate Hilfe – zum Beispiel zur Wahl des geeigneten Vergabeverfahrens und zur Erstellung strukturierter Vergabeunterlagen. Die Durchführung des Vergabeverfahrens wird jeweils anhand der einzelnen Vergabeverfahrensarten und deren jeweiligen prozessualen Ablaufs beschrieben.

Als speziell auf IT-Beschaffungen fokussierter Leitfaden greift die UfAB 2018 besondere IT-vergabespezifische Aspekte auf, so unter anderem:
– wettbewerblicher Dialog und Innovationspartnerschaft als besondere Vergabeverfahrensarten,
– Umgang mit dem Gebot der produktneutralen Ausschreibung,
– Berücksichtigung von Start-ups,
– Open Source,
– Open Data,
– beschaffungsspezifische Umsetzung von agilen Vorgehensmodellen,
– Methoden zur Bewertung von Angeboten (insbesondere einfache und erweiterte Richtwertmethode).

Abbildung 1: Drei wesentliche Phasen des Beschaffungsprozesses nach UfAB 2018

Quelle: UfAB 2018

Sondierung von Bietermärkten und deren gezielte Ansprache

Vertiefend wird in der UfAB 2018 auch auf Einzelheiten von Markterkundungsmaßnahmen im Vorfeld der eigentlichen Vergabeverfahren eingegangen. Die Markterkundung gewinnt in der öffentlichen Beschaffungspraxis zunehmend an Bedeutung und ist durch Rechtsgrundlagen wie § 28 VgV und § 20 UVgO vergaberechtlich legitimiert. Eine Markterkundung im Rahmen von IT-Beschaffungen ermöglicht es öffentlichen Auftraggebern, sich einen Überblick über verfügbare Lösungen, Produkte und Anbieter zu verschaffen und gleichzeitig den angesprochenen Markt über anstehende Beschaffungen zu informieren. Die Markterkundung kann – richtig und strukturiert eingesetzt – substanzielle Informationen und Erkenntnisse hervorbringen, die für eine zielorientierte Planung und ein sachgerechtes Design der Beschaffung notwendig sind, beispielsweise für die Wirtschaftlichkeitsberechnung und die Auftragswertschätzung, den gewählten Leistungszuschnitt (einschließlich Themen der Losvergabe) oder Fragen im Zusammenhang mit dem Gebot der produktneutralen Ausschreibung. Die Gesetzesbegründung zu § 28 VgV führt dazu aus: „…in vielen Fällen erscheint eine vorherige Markterkundung auch sinnvoll, um eine fundierte Leistungsbeschreibung auf einer realistischen Kalkulationsgrundlage erstellen zu können."

Die Einbeziehung von Markt-Know-how bei der IT-Beschaffung behandelt die UfAB 2018 zudem im Zusammenhang mit den Vergabeverfahrensarten. Neben der Bedeutung der Wahl der richtigen Vergabeverfahrensart für den jeweiligen

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Beschaffungsgegenstand wird insbesondere auch auf die besonderen Verfahrensarten des „wettbewerblichen Dialogs“ und der „Innovationspartnerschaft“ eingegangen.

„Innovationspartnerschaft“ und „wettbewerblicher Dialog“ werden als Verfahrensarten zwar nach wie vor nur selten im Rahmen öffentlicher Beschaffungen genutzt. Allerdings werden zunehmend Tendenzen im öffentlichen Einkauf sichtbar, dass sich öffentliche Auftraggeber mit der Möglichkeit dieser besonderen Verfahrensarten im Rahmen der Beschaffungsplanung beschäftigen und diese in Erwägung ziehen. Insbesondere in Fällen, bei denen am Anfang des Beschaffungsvorgangs noch gar nicht klar ist, mit welcher zu beschaffenden Lösung der öffentliche Auftraggeber zum gewünschten Erfolg gelangt, ist eine Auseinandersetzung auch mit den besonderen Vergabeverfahrensarten geboten.

Im Zusammenhang mit der richtigen Marktansprache und der Einbeziehung von Markt-Know-how spielt auch die zielgerichtete Anreizsetzung für Bewerber und Bieter in Vergabeverfahren eine wichtige Rolle, um erfolgreiche Beschaffungsergebnisse zu erreichen. Die Gestaltung von Zuschlagskriterien und Bewertungsmethoden ist hier von zentraler Bedeutung. Die UfAB 2018 behält hierfür insbesondere die bewährten Bewertungsmethoden der einfachen und erweiterten Richtwertmethode bei und erläutert diese unter Berücksichtigung des aktuellen Stands der Rechtsprechung. Die in den Fassungen früherer Jahre enthaltenen gewichteten Richtwertmethoden sind in der UfAB 2018 entfallen.

Fazit

Das wachsende IT-Beschaffungsaufkommen und die steigende Komplexität der einzelnen Projekte zwingen öffentliche Auftraggeber, ihre Prozesse zu professionalisieren. Sich ändernde Märkte, Lösungen und Produkte verlangen eine marktgerechte und zielorientierte Nutzung IT-beschaffungsspezifischer Instrumente und vergaberechtlicher Gestaltungsspielräume. Leitfäden wie die UfAB 2018 bieten praktische Handlungshilfen, um die bestehenden Chancen und Trends, wie etwa „mehr Marktorientierung“, zu nutzen bzw. fortzuentwickeln.

Henrik-Christian Baumann, Fritz Stöcklein

Der Leitfaden „UfAB 2018 – Praxis der IT-Vergabe“ steht auf der Website des Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik zum Download zur Verfügung: www.cio.bund.de

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Corporate Governance

OECD: Erhöhtes Korruptionsrisiko in öffentlichen Unternehmen

International gab es bei fast jedem zweiten öffentlichen Unternehmen Korruptionsfälle innerhalb der letzten drei Jahre – so der im August 2018 veröffentlichte OECD-Bericht „State-Owned Enterprises and Corruption – What Are the Risks and What Can Be Done?", der auf einer Unternehmens- und Behördenbefragung in 34 Staaten basiert.

Die größten Hindernisse, die der Integrität öffentlicher Unternehmen entgegenstünden, seien den Umfrageteilnehmern zufolge eine zu starke Regierungsnähe, opportunistisches Verhalten Einzelner sowie eine unzureichende Aufsicht und mangelndes Risikomanagement. Gegenüber Unternehmen mit rein privatwirtschaftlichen Zielen berichteten Vertreter öffentlicher Unternehmen mit gemeinnützigen Zielen häufiger von Korruptionsfällen.

Zur Stärkung der Integrität und Korruptionsprävention in öffentlichen Unternehmen empfiehlt der OECD-Bericht den staatlichen Gesellschaftern, mit gutem Beispiel voranzugehen und Transparenz hinsichtlich Erwartungen und Standards zu schaffen. Eine Liste relevanter Korruptionsrisiken könne zudem dazu beitragen, diese frühzeitig zu erkennen. Darüber hinaus sei die Kooperation mit anderen Regierungen sowie externen Prüfern und Kontrollgremien von großem Wert.

Grundlage für den Bericht war eine Onlineumfrage unter 347 Vertretern öffentlicher Unternehmen und ihrer Aufsichtsräte sowie 28 staatlichen Behörden und Koordinationsgremien. Die Untersuchung ergänzt die im Jahr 2015 veröffentlichten „OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises".

Die vollständige Publikation ist unter www.oecd.org in englischer Sprache verfügbar.

Offenlegung von Top-Managementvergütung: Öffentliche Unternehmen zeigen sich zurückhaltend

Öffentliche Unternehmen der Kommunen, Länder und des Bundes zeigen sich insgesamt verhalten bei der Offenlegung der Vergütung ihrer Geschäftsleitungen. Das zeigt eine aktuelle Studie des Lehrstuhls für Public Management und Public Policy der Zeppelin Universität in Friedrichshafen. Im Geschäftsjahr 2016 veröffentlichten demnach 17,8 Prozent der untersuchten öffentlichen Unternehmen personenbezogene Vergütungsdaten. Diese Quote liege den Studienautoren zufolge deutlich hinter politischen Vorsätzen. Auf Bundesebene ist der Anteil der Beteiligungen, die personenbezogene Vergütungsdaten veröffentlichen, mit 52 Prozent gegenüber 52,9 Prozent im Vorjahr kaum verändert. Die Landesbeteiligungen weisen insgesamt eine Transparenzquote von 33,3 Prozent auf – im Vorjahr lag diese mit 43,4 Prozent knapp zehn Prozent höher. Die Kommunalbeteiligungen schnitten in der Untersuchung am schlechtesten ab: Lag die Transparenzquote im Vorjahr noch bei 19,9 Prozent, rangiert diese bezogen auf das Jahr 2016 bei nur 16,2 Prozent.

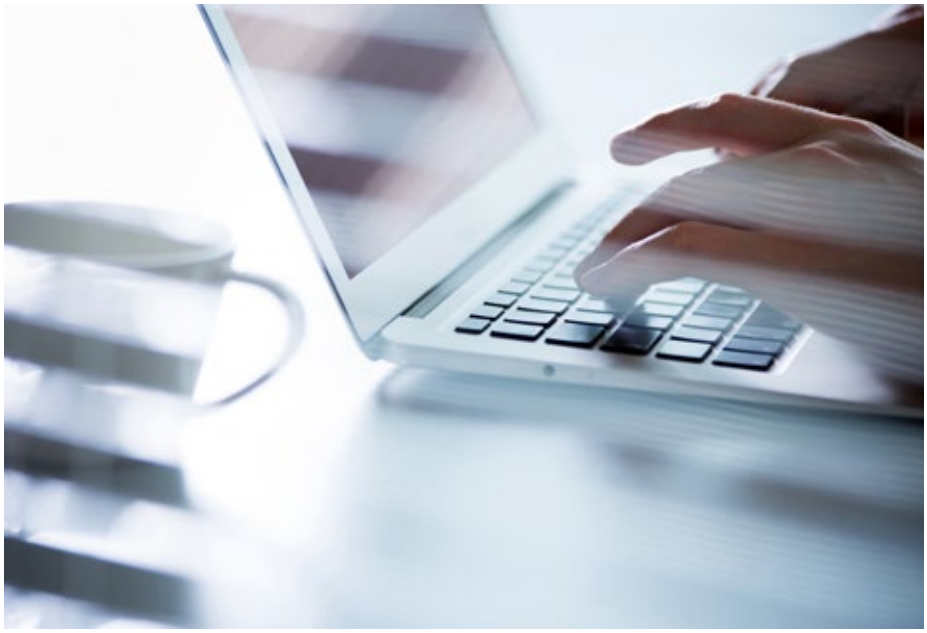
Öffentliche Unternehmen unterliegen im Gegensatz zu börsennotierten Unternehmen nicht grundsätzlich gesetzlichen Offenlegungspflichten. Die Autoren plädieren allerdings für eine ähnlich strenge Behandlung öffentlicher Unternehmen. Denn allein über die freiwillige Selbstregulierung in Public Corporate Governance Kodizes (PCGKs) sei den Studienautoren zufolge eine umfassende Erreichung höherer Offenlegungsquoten nicht realisierbar.

Für die Studie wurden 6.137 unmittelbar und mittelbar durch die öffentliche Hand maßgeblich beeinflusste Unternehmen aller 386 deutschen Städte mit mehr als 30.000 Einwohnern, aller 294 Landkreise, der 13 Flächenbundesländer und des Bundes untersucht. Die erhobenen Daten beziehen sich auf das Geschäftsjahr 2016.

Die Studie „Vergütungstransparenz-Ranking 2018" findet sich unter www.zu.de im Bereich Forschung & Themen.

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Verwaltungsmodernisierung



E-Rechnung: seit November 2018 in obersten Bundesbehörden akzeptiert

Seit dem 27.11.2018 müssen die obersten deutschen Bundesbehörden elektronisch gestellte Rechnungen akzeptieren und weiterverarbeiten, sofern sie der vorgegebenen EU-Norm entsprechen.

Bereits im April 2014 wurde eine EU-Richtlinie erlassen, die öffentliche Auftraggeber dazu verpflichten soll, elektronische Rechnungen zu akzeptieren. Die Umsetzung der EU-Richtlinie in deutsches Recht wird für die Bundesverwaltung durch das E-Rechnungsgesetz vom 1.12.2016 und die E-Rechnungsverordnung vom 6.9.2017 geregelt. Über die Anforderungen in der EU-Richtlinie hinaus gelten diese Regelungen nicht nur für den oberschwelligen Vergabebereich.

Ab dem 27.11.2019 besteht die Verpflichtung zur Annahme von E-Rechnungen dann auch für alle übrigen Bundesstellen. Vom 27.11.2020 an sind sogar alle Rechnungssteller aus dem privaten Bereich dazu verpflichtet, die Rechnungen in elektronischer Form auszustellen. Davon ausgenommen sind lediglich Direktvergaben bis zu einem Auftragswert von 1.000 Euro, sicherheitsrelevante Aufträge mit geheimhaltungspflichtigen Rechnungsdaten bzw. Angelegenheiten des Auswärtigen Dienstes.

Bremen hat Ende November 2018 als erstes Bundesland die E-Rechnung eingeführt.

Zufriedenheit mit Verwaltungen in kleineren Kommunen höher

Jeder vierte Bürger ist laut einer aktuellen forsa-Umfrage unzufrieden mit der Leistungsfähigkeit der Verwaltung.

Die exklusiv in der Zeitschrift Kommunal veröffentlichten Ergebnisse einer im Juli 2018 unter 2.049 Bürgern durchgeführten Befragung legen jedoch regionale Unterschiede offen: Während die Zufriedenheit mit den Kommunalverwaltungen in Bayern am höchsten ist, sind die nordrhein-westfälischen Bürger am unzufriedensten. Ein Grund hierfür sei die Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen, die dort zu relativ großen Gemeinden geführt habe. In Bayern gäbe es dagegen über 2.000 kleine Gemeinden.

Befragt zum Thema Digitalisierung glauben etwa sechs von zehn Bürgern, dass durch diese die Stadt- und Gemeindeverwaltung zwar leistungsfähiger (58 Prozent) und kostengünstiger (57 Prozent) würde. Eine erhöhte Bürgerfreundlichkeit erwartet durch die Digitalisierung jedoch nur eine Minderheit von rund einem Drittel (36 Prozent). Gleichwohl glauben drei Viertel der befragten Bürger, dass die Digitalisierung nicht nur Vorteile für die Arbeit der Verwaltungen selbst mit sich bringe, sondern auch für die Bürger. Rund 60 Prozent würden die Erledigung möglichst vieler Verwaltungsvorgänge per Internet im Gegensatz zu einem persönlichen Ansprechpartner bevorzugen. In anderen Bereichen wie etwa Banken oder Versicherungen sei der Wunsch nach persönlichen Ansprechpartnern deutlich höher.

Alle Umfrageergebnisse sind in der Septemberausgabe 2018 der Zeitschrift Kommunal zu finden.

Größeres Staatsvertrauen durch mehr Bürgerzufriedenheit

Eine aktuelle Studie der Unternehmensberatung McKinsey hat ergeben, dass das Vertrauen der Bürger in den Staat auch mit deren Zufriedenheit mit behördlichen Dienstleistungen zusammenhängt. Für die Untersuchung wurde anhand von Bürgerbefragungen die individuelle Zufriedenheit mit verschiedenen Verwaltungsleistungen ermittelt.

Im Ergebnis sind die Bürger mit den Leistungen von Bundes- und Landesbehörden insgesamt unzufriedener als mit Dienstleistungen der Privatwirtschaft wie etwa Mobilfunk, Stromanbieter, Einzel- und Onlinehandel sowie Fluggesellschaften. Die Bürgerzufriedenheit liegt bei den Behörden bei einem Wert von 6 (auf einer Skala von 1 – sehr unzufrieden – bis 10 – sehr zufrieden –) und bei den untersuchten privatwirtschaftlichen Branchen bei 7 bis 8.

Für die Studie wurden 3.000 Bürger in Deutschland nach ihren Erfahrungen mit insgesamt 29 unterschiedlichen Behördenleistungen befragt, die in die Bereiche Wohnen, Gesundheit und Soziales, Bildung und Arbeit, Transport, Administration und Finanzen sowie Sicherheit fielen. Die Ergebnisse wurden darüber hinaus mit Kundenzufriedenheitsbefragungen der Privatwirtschaft verglichen.

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Basierend auf den Analyseergebnissen formuliert McKinsey Handlungsempfehlungen, um das „Erlebnis" der Bürger im Kontakt mit Behörden zu optimieren: Verwaltungen sollten unter anderem „konsequent die Bürgerperspektive einnehmen", um präzise Vorstellungen von den Bürgern zu bekommen und deren individuelle Prioritäten zu verstehen.

Die Studie „Der Bürger im Mittelpunkt: Mehr Vertrauen in Behörden durch ein besseres Bürgererlebnis" ist auf der Website von McKinsey zum Download verfügbar.

Digitalisierung

Künstliche Intelligenz birgt Innovationspotenziale für den öffentlichen Sektor

Künstliche Intelligenz (KI) bietet neben zahlreichen Chancen für Unternehmen auch Innovationspotenziale für den öffentlichen Sektor. Das zeigt eine gemeinsame Studie der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft KPMG und des Trendforschungsinstituts TrendOne, die aktuelle Einflüsse künstlicher Intelligenz auf die Wirtschaft analysiert und künftige Auswirkungen prognostiziert.

Die Studienautoren plädieren unter anderem dafür, Chancen der KI rechtzeitig zu antizipieren.

Dazu führen sie verschiedene künftige Innovationsmöglichkeiten auf, die teilweise auch für den öffentlichen Sektor von Relevanz sein können. Einer dieser Ansätze ist im Bereich Produktinnovation der Militär-Roboter, der im Jahr 2030 bis zu 80 Prozent der militärischen Aufgaben auf operativer Ebene übernehmen könnte. Mögliche Dienstleistungsinnovationen könnten im Jahr 2022 der TÜV für KI, ab 2035 der Robot Lawyer oder ab 2040 die Robo-Polizei sein. Im Bereich der Systeminnovationen könne ab dem Jahr 2024 eine realistische Chance zur Nutzung einer Robo-Steuer sowie ab 2028 einer progressiven Konsumsteuer bestehen.

Die Studie „Wertschöpfung neu gedacht – Von Humanoiden, KIs und Kollege Roboter" steht unter www.kpmg.de/ki zum Download zur Verfügung.

Studie: E-Government verharrt in der Fachwelt

Die Bürger bringen E-Government nicht mit klassischen Behörden in Verbindung und denken daher nur selten daran, dass sie die von ihnen benötigten Verwaltungsdienste auch digital abwickeln könnten, so das Ergebnis einer aktuellen Big-Data-Analyse der Initiative D21, die ergänzend zu dem jährlichen eGovernment MONITOR durchgeführt wurde. Der Diskurs um die digitale Verwaltung sei noch stark von der Fachwelt dominiert und nicht bei den Bürgern angekommen.

Anhand einer neuro-semantischen Textanalyse der in Deutschland am meisten genutzten Nachrichtenseiten und Social Media-Beiträge untersuchten die Initiative D21 und das Marktforschungsunternehmen Neuro Flash die Assoziationen mit dem Begriff „E-Government". Ziel der Studie war es, Rückschlüsse auf die Einstellungen und das Verhalten der Bürger im Hinblick auf die digitale Verwaltung zu ziehen. Im Unterschied zu direkten Befragungen ließen sich den Autoren zufolge so auch unterbewusste Haltungen identifizieren.

Der Begriff „E-Government" wird gemäß der Untersuchung in den Nachrichten vor allem mit Verwaltungsmodernisierung und IT-Sicherheit assoziiert, in sozialen Netzwerken – wo er allgemein deutlich seltener auftauche – auch mit Vernetzung, Mobilität und Bürgerbeteiligung. Dieses positive Bild übertrage sich jedoch aktuell nicht auf die Wahrnehmung von Behörden, die im Vergleich als nicht modern und nicht effizient gesehen würden.

Die Menschen assoziierten mit einer digitalen Behörde, dass sie eine schnelle Bearbeitung erlaube und kurze Wartezeiten biete. Hierbei gäbe es in der Praxis allerdings noch deutlichen Nachholbedarf, so die Studienautoren.

Die Ergebnisse der Analyse sind unter www.initiatived21.de zusammengefasst.

Kompetenzzentrum Digitalisierung für die Kommunen gefordert

Im Vergleich zu anderen europäischen Staaten hinken die rund 11.000 Kommunen in Deutschland bei der digitalen Entwicklung teilweise deutlich hinterher. Das äußerten der Digitalverband Bitkom und der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB); beide haben aus diesem Grund im September 2018 einen Neun-Punkte-Plan für die Digitalisierung von Städten und Regionen vorgestellt.

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Zentrale Forderung des Strategiepapiers ist die Etablierung eines bundesweiten Kompetenzzentrums „Digitale Städte und Regionen" unter Federführung des Bundes mit Einbindung der kommunalen Spitzenverbände und der Digitalwirtschaft.

Die neue „Schalt- und Schnittstelle zwischen den Kommunen" solle einheitliche Standards schaffen und in Digitalisierungsfragen beraten. Umfrageergebnisse des DStGB aus 2018 scheinen die Notwendigkeit von gezielter Förderung zu belegen: Danach erkennen rund 90 Prozent der Kommunen die Chancen der Digitalisierung; ebenfalls 90 Prozent geben jedoch an, derzeit noch keine Strategie für diesen Umbauprozess zu haben. Eine praktische Unterstützung der Kommunen sei daher dringend erforderlich.

Unter den neun Aufgabenfeldern des Kompetenzzentrums finden sich folgende Schwerpunkte: Vernetzung aller relevanten Akteure (Kommunen, Ministerien und Bundes- und Länderinitiativen, kommunale und private Wirtschaft sowie Verbände) sowie Veranstaltungen und Expertenkreise, Identifizierung von Lösungsansätzen und Aufzeigen von Best Practices (etwa durch Projektdatenbanken und Onlineplattformen), Information über Nutzbarmachung von Standards für vernetzte Städte und Regionen; Vermittlung von Kompetenzen an die Kommunen sowie Unterstützung und Beratung vor Ort, Qualifizierung kommunaler Mitarbeiter und Beratung zu Fördermöglichkeiten.

Der Neun-Punkte-Plan ist auf den Websites des Bitkom www.bitkom.org sowie des DStGB www.dstgb.de abrufbar.

Start-ups sind unzufrieden mit Ämtern

Unternehmensgründer sind mit der Erledigung amtlicher Angelegenheiten überwiegend unzufrieden. Dies zeigt eine Umfrage, die Bitkom Research im Auftrag des Branchenverbands Bitkom durchgeführt hat. So seien 63 Prozent der befragten Gründer unzufrieden mit Ämtern und Behörden. Dies betreffe den Kontakt zu Verwaltungen, die Erreichbarkeit öffentlicher Stellen oder die dort erbetene Unterstützung.

Laut Umfrage wünschen sich drei Viertel der Start-ups einen „One-Stop-Shop" für Unternehmensgründungen, also eine zentrale Anlaufstelle in der Verwaltungsorganisation, bei der alle notwendigen Anträge und Formalitäten erledigt werden können. Auch ein digitales Bürgerportal für Unternehmen, in dem alle Verwaltungsleistungen behördenübergreifend miteinander vernetzt sind, befürworten die Gründer.

Mehr Informationen zur Studie sind unter www.bitkom.org verfügbar.

Öffentliche Finanzwirtschaft

Öffentlicher Gesamthaushalt mit Schuldenrückgang

Der Schuldenstand des öffentlichen Gesamthaushalts nimmt ab. Das berichtet das Statistische Bundesamt (Destatis) auf Basis vorläufiger Zahlen zum öffentlichen Schuldenstand zum Ende des zweiten Berichtsquartals 2018. Demnach lag die Verschuldung der Kernhaushalte des Bundes, der Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen sowie der Extrahaushalte im nicht öffentlichen Bereich Ende Juni 2018 bei insgesamt 1.934,4 Milliarden Euro – und ist damit im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 46,5 Milliarden Euro bzw. 2,3 Prozent gesunken.

Spitzenreiter der Schuldenverringerung seien laut Statistischem Bundesamt die Sozialversicherungen, die Ende des zweiten Quartals mit 403 Millionen Euro im Schnitt 7,1 Prozent weniger verschuldet waren als im Vorjahr. Es folgen die Länder, die laut Destatis ihren Schuldenstand um 3,6 Prozent auf 574,5 Milliarden Euro verringern konnten. Die Gemeinden und Gemeindeverbände verzeichneten insgesamt einen gesunkenen Schuldenstand um 2,9 Prozent auf 136,5 Milliarden Euro. Den geringsten Rückgang verzeichnete der Bund: Hier beziffert das Bundesamt den Schuldenstand zum Ende des zweiten Quartals auf 223 Milliarden Euro, das bedeutet einen Rückgang um 1,7 Prozent bzw. 21 Milliarden Euro.

Die Veröffentlichung „Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts" steht unter www.destatis.de im Bereich Publikationen zur Verfügung.

Sozialer Wohnungsbau: Bund darf Kommunen Grundstücke künftig schenken

Um den sozialen Wohnungsbau zu unterstützen, darf der Bund künftig nicht mehr nur frühere Militärareale vergünstigt an Kommunen abgeben, sondern alle „ent-

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

behrlichen" Grundstücke. Der Haushaltsausschuss des Bundestages hat am 26.9.2018 eine entsprechend geänderte Richtlinie beschlossen.

Wenn auf den Grundstücken Sozialwohnungen gebaut werden, ist die Verbilligung „auf die Höhe des Gesamtkaufpreises" begrenzt: Der Bund kann seine Grundstücke also theoretisch kostenlos an die Kommunen abgeben. Außerdem dürfen Kommunen die verbilligten Grundstücke auch an private Investoren weiterverkaufen, sofern diese die Sozialwohnungsbauprojekte umsetzen.

Diese Neuregelung gilt für alle Verkaufsfälle des Jahres 2018 und muss jedes Jahr durch den Haushaltsausschuss des Bundestages neu verabschiedet werden.

Insolvenzen von Ländern und Kommunen? Ja, aber bitte geordnet

Die OECD hat mit dem Arbeitspapier „Insolvency Frameworks for Sub-national Governments" eine international vergleichende Analyse von Insolvenzregelungen für Kommunen veröffentlicht. Auf Basis der bestehenden Insolvenzordnungen in den USA, in der Schweiz sowie in Ungarn, Kolumbien und Südafrika werden zudem Handlungsempfehlungen für einen möglichen Aufbau von entsprechenden Insolvenzregelungen in anderen Staaten abgeleitet.

Hintergrund der Untersuchung ist der OECD zufolge der international zu beobachtende starke Anstieg kommunaler Schulden – gleichzeitig existiere bislang in den meisten Staaten keine Insolvenzordnung für subnationale Gebietskörperschaften.

Gemäß der OECD-Untersuchung könne eine Insolvenzordnung für subnationale Gebietskörperschaften einerseits präventiv zu einer verstärkten Haushaltsdisziplin und andererseits im Ernstfall zu einer dauerhaften geordneten Restrukturierung der Gebietskörperschaft beitragen. Ziel sei dabei stets die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Gebietskörperschaft.

Gleichzeitig – so räumt der Arbeitsbericht ein – könne die Möglichkeit einer Insolvenz allerdings auch Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung hoch verschuldeter Länder und Kommunen untergraben. Erstens fehle der Anreiz und zweitens könne die Kreditwürdigkeit betroffener Länder und Kommunen sinken. Ein Dominoeffekt im Falle einer Insolvenz ließe sich jedoch durch föderale Garantien oder konditionierte staatliche Hilfen vermeiden, wie das kolumbianische Beispiel zeige.

Der häufig genannte Kritikpunkt, Insolvenzverfahren würden einen schwerwiegenden Eingriff in die Verwaltungshoheit der subnationalen Ebene darstellen, könne dem OECD-Papier zufolge durch eine Freiwilligkeit beim Beitritt zum Insolvenzrahmen oder institutionalisierte Ausstiegsmöglichkeiten umgangen werden.

Das Arbeitspapier aus der Reihe „OECD Working Papers on Fiscal Federalism" ist in englischer Sprache unter www.oecd-library.org abrufbar.

Kommunen erwirtschaften dank Steuererhöhungen mehrheitlich Überschüsse

Die Kommunen haben bundesweit in den Jahren 2012 bis 2017 ambitioniert Steuern erhöht. 60 Prozent aller Städte und Gemeinden hoben die Grundsteuer an und knapp jede zweite Kommune erhöhte die Gewerbesteuer. Das Ergebnis: Die meisten Städte und Gemeinden konnten Überschüsse generieren – im Jahr 2017 insgesamt zehn Milliarden Euro – und damit die Gesamtverschuldung um ein Prozent senken. Das geht aus der aktuellen Kommunenstudie und einer Analyse zu kommunalen Realsteuern für die Jahre 2005 bis 2017 der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft EY hervor.

Regional fiel die Grundsteuererhöhung sehr unterschiedlich aus: In Nordrhein-Westfalen stiegen die Grundsteuern laut Analyse zwischen 2012 und 2017 etwa um 26 Prozent, in Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen seien die Durchschnittssätze hingegen um weniger als fünf Prozent gestiegen. Ähnlich sieht es bei den aktuellen Grundsteuer-Hebesätzen im Jahr 2017 aus: Nordrhein-Westfalen weist mit 534 Prozent den höchsten durchschnittlichen Grundsteuerhebesatz auf, während Schleswig-Holstein mit 324 Prozent durchschnittlich die niedrigsten Hebesätze hatte.

Die Gewerbesteuer-Hebesätze wurden in Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen laut Analyse mit bis zu zwölf Prozent am stärksten angehoben,

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

in Baden-Württemberg, Bayern und Brandenburg am wenigsten. Die höchste Gewerbesteuerbelastung weise hier ebenfalls Nordrhein-Westfalen mit einem Hebesatz von 448 Prozent auf. Den Mindesthebesatz von 200 Prozent veranschlagen bundesweit fünf Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg.

Laut dem EY-Partner im Bereich Government & Public Sector führten die Steuererhöhungen auch zu einer weiteren Verfestigung der Kluft zwischen finanzschwachen und prosperierenden Kommunen. Letztere wären zum Ausgleich des Haushalts weniger auf Steuererhöhungen angewiesen als andere Kommunen, wie etwa in Nordrhein-Westfalen. Die finanzschwachen Kommunen würden somit als Wirtschafts- und Wohnstandort weniger attraktiv.

Die Analyse „Entwicklung der kommunalen Realsteuern 2005 bis 2017 – Analyse der Hebesätze zu Gewerbe und Grundsteuer im Rahmen der EY Kommunenstudie 2018“ sowie die EY Kommunenstudie kann unter www.ey.com im Bereich Publikationen heruntergeladen werden.

Köln mit Pilotstudie für generationengerechten Haushalt

In Form des „Kölner Tragfähigkeitskonzepts“ haben das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) und das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo) im Auftrag der Stadt und der Stadtwerke Köln die finanziellen Lasten des Infrastrukturbedarfs bis 2040 mit insgesamt 16 Milliarden Euro beziffert. Dabei wurde allein für das Jahr 2017 eine „Tragfähigkeitslücke“ in Höhe von 463 Millionen Euro ermittelt. Dieser Betrag enthält die vergangenheits-, gegenwarts- und zukunftsbezogenen Aufwendungen, die für den Abbau des Sanierungsstaus, die Instandhaltung und den notwendigen Ausbau der Infrastruktur der Stadt im betreffenden Jahr notwendig wären.

Für eine Haushaltsführung, die nachfolgenden Generationen eine funktionsfähige Infrastrukturausstattung, aber gleichzeitig keine unzumutbaren Lasten vererben will, müsste die Stadt jährlich Einsparungen oder Mehreinnahmen in der genannten Höhe erwirtschaften. Hintergrund für diese Rechnung ist die von der ausscheidenden Stadtkämmerin Gabriele Klug entwickelte Nachhaltigkeitskonzeption der „grünen Null“, die im Unterschied zur in der Haushaltspolitik des Bundes propagierten „schwarzen Null“ über die reine Defizitreduzierung auf null hinausgeht.

Die höchsten Belastungen erzeugt der Studie zufolge der Bereich Mobilität, vor allem der öffentliche Nahverkehr. An zweiter Stelle steht der Bereich Wohnen, gefolgt von dem Bereich Energie, Wasser und Abfall als drittgrößtem Verursacher sowie an vierter Stelle der Bereich Bildung. Dabei wurden nicht nur die Auswirkungen auf den Kernhaushalt der Stadt einbezogen, sondern im Sinne einer Konzernperspektive auch entsprechende Investitionen der Beteiligungsunternehmen, die im Bereich Wohnen und den erwähnten Ver- und Entsorgungsbereichen fast die gesamten Lasten tragen müssten. Laut den Studienautoren können die Ergebnisse auch für andere Städte hilfreich sein, die sich generationengerecht aufstellen und eine zukunftsgerichtete kommunale Infrastruktur planen wollen.

Der Studienbericht kann unter www.difu.de/12003 erworben werden.

Banken erwarten wachsendes Kommunalgeschäft

Momentan sei das Kommunalgeschäft für die Banken zwar schwierig, aber perspektivisch als Wachstumsfeld einzustufen. Besondere Beachtung sollten die Banken künftig dem „Konzern Kommune“ einräumen – so die Einschätzung des Finance Think Tank, der zur Beurteilung der aktuellen Marktverfassung im Kommunalgeschäft Tiefeninterviews mit zwölf Marktteilnehmern geführt hat.

Der Ausblick der befragten Banker ist demnach positiv, denn die zu erwartenden steigenden Investitionsausgaben in die (digitale) Infrastruktur könnten die Kommunen nicht vollständig aus ihren laufenden Einnahmen tätigen. Hinzu kämen die indirekten Auswirkungen aus der Schuldenbremse, die ab 2019 bzw. 2020 in etlichen Bundesländern in Kraft tritt: Die Banker erwarten steigende Aufgaben für die Kommunen bei gleichzeitiger Verringerung der Landeszuweisungen, was ebenfalls zu einem höheren Finanzierungsbedarf auf kommunaler Ebene führe.

Nach Einschätzung der befragten Banker müssten die Finanzinstitute künftig den gesamten „Konzern Kommune“ stärker in den Blick nehmen. So wachsen innerhalb der Kommunen der Steuerungsbedarf und Steuerungswille über ihre Unternehmen. Die Betreuung von Kommune und kommunalen Unternehmen aus einer Hand sei daher für die Banken von Vorteil.

Die Studie kann unter https://finance-thinktank.de heruntergeladen werden.

Haushalts- und Rechnungswesen

Spending Reviews des Bundes: Mehr Koordination bei Beschaffung und humanitärer Hilfe gefordert

Mit dem Ziel, die Wirkung der eingesetzten Haushaltsmittel ständig zu erhöhen, hat die Bundesregierung im Sommer 2018 ihre Ergebnisse zweier themenbezogener Haushaltsanalysen (sogenannte Spending Reviews) zu den Politikbereichen „Beschaffung standardisierter Massengüter“ und „Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe“ veröffentlicht. Der zuständige Lenkungsausschuss auf Staatssekretärsebene sprach für beide Themenbereiche Handlungsempfehlungen aus.

Das zweitgenannte Themenfeld umfasst jährliche Ausgaben im Verantwortungsbereich des Auswärtigen Amts und des Bundesministeriums für Entwicklungszusammenarbeit in Höhe von drei Milliarden Euro. Der Spending Review-Bericht konstatiert, dass die Koordination zwischen den beiden betroffenen Ressorts noch nicht ausreichend formalisiert und mithin abhängig von den handelnden Personen und ihren persönlichen Arbeitsbeziehungen sei. Als Reaktion soll ein Konzept erarbeitet werden, das eine gemeinsame Analyse und abgestimmte

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Planung vor Ort in den Entwicklungsländern bzw. Regionen sicherstellt, in denen beide Ressorts tätig sind oder perspektivisch tätig werden.

Im Ergebnis der Untersuchung im Beschaffungsbereich empfiehlt die zuständige Arbeitsgruppe eine stärkere Zentralisierung bei der Durchführung von Beschaffungsvorgängen und verschiedene Maßnahmen zur Professionalisierung der zentralen Beschaffungs- und Vergabestellen.

Seit 2015 wurden insgesamt sechs Spending Reviews durch die Bundesregierung durchgeführt. Sie sollen der Verbesserung der Struktur des Bundeshaushalts sowie der Repriorisierung bzw. Schaffung von Spielräumen für neue Maßnahmen dienen. In diesem Jahr wird der Bereich Forderungsmanagement einer Haushaltsanalyse unterzogen.

Die Ergebnisse der Spending Reviews können unter www.bmf.bund.de eingesehen werden.

Stadtwerke, Ver- und Entsorgungswirtschaft

Finanzkraft der kommunalen Energieversorger stabilisiert sich

Laut einer Analyse der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PricewaterhouseCoopers (PwC) tragen die Restrukturierungsmaßnahmen in vielen kommunalen Energieversorgungsunternehmen Früchte. Die finanzielle Lage der kommunalen Unternehmen habe sich zunehmend stabilisiert. PwC untersuchte 300 kommunale Energieversorger und 75 kommunale Muttergesellschaften (Konzerne, die neben der Energieversorgung noch weitere Sparten beinhalten).

Bei den Energieversorgern habe sich die EBITDA-Marge seit 2015 bei einem Medianwert von knapp unter 15 Prozent stabilisiert; im Jahr 2017 betrug sie 14,8 Prozent. Die Eigenkapitalquote sei jährlich gestiegen; 2017 betrug sie zuletzt 35,6 Prozent. Treiber dieser Entwicklung seien auch die verringerten Ausschüttungsquoten. Der Median des dynamischen Verschuldungsgrads habe sich nach einem Aufwärtstrend seit 2012 bei einem Wert um 2,3 eingependelt.

Davon abgrenzen müsse man aber die Finanzverhältnisse der kommunalen Muttergesellschaften, da hier andere Sparten, wie zum Beispiel der öffentliche Personennahverkehr, schlechtere Ergebnisse erzielten als die Energieversorgung. Demnach lag der Medianwert der Eigenkapitalquote bei dieser Konzernbetrachtung in 2017 nur bei 31,9 Prozent, der Verschuldungsgrad hingegen bei 3,6.

Öffentliche Schwimmbäder sterben aus – Kommunen fordern Hilfe

Öffentliche Schwimmbäder verschwinden zunehmend von der Bildfläche. Bundesweit wurden 2018 laut der Deutschen Lebens-Rettungs-Gesellschaft (DLRG) 175 Schwimmbäder geschlossen, knapp 80 weitere stehen kurz davor. Das berichtete im Juni 2018 die „ARD-Tagesschau".

Besonders stark von den Schließungen betroffen sind laut DLRG die Länder Bayern und Nordrhein-Westfalen. Bayern etwa verzeichnete in den letzten zwölf Jahren 60 geschlossene Freibäder. Allein in diesem Jahr seien 16 Freibäder in Bayern und elf in Nordrhein-Westfalen geschlossen worden.

Die Ursache dieser Entwicklung ist finanzieller Natur: Laut dem Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebunds (DStGB) decken Schwimmbäder mit Eintrittsgeldern im Schnitt lediglich etwa ein Drittel ihrer Gesamtkosten – die Deutsche Gesellschaft für das Badewesen beziffert den Kostendeckungsgrad für Freibäder in einer Trendanalyse öffentlicher Bäder auf 27 Prozent, für Hallenbäder auf rund 30 Prozent. Das weit kostenintensivere, aber besser besuchte und höher bepreiste Freizeitbad erziele einen Deckungsgrad von 83 Prozent. Die defizitären Deckungsbeiträge treffen auf einen Sanierungsbedarf und -stau, den die öffentlichen Schwimmbäder folglich oftmals nicht finanzieren können.

Der akute Sanierungsbedarf der öffentlichen Schwimmbäder belaufe sich dem Hauptgeschäftsführer des DStGB zufolge auf 4,6 Milliarden Euro. Der Gesamtsanierungsstau liege bei 14 Milliarden Euro.

Der DStGB fordert daher mehr Unterstützung durch Bund und Länder, um ein Programm zur Sanierung von Schulen, Schwimmbädern und Sportstätten realisieren zu können. Vor allem brauche es weniger bürokratische Hürden, ein einfacheres Vergaberecht sowie einen Investitionsfonds.

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Nachhaltigkeit

Bundesrechnungshof kritisiert mangelnde Koordination bei der Energiewende

Niedrigere CO_2-Emissionen, ein erhöhter Anteil erneuerbarer Energien am Energie- und Stromverbrauch, Versorgungssicherheit – die Energiewende hat zahlreiche Ziele, die das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) bis zum Stichjahr 2020 größtenteils nicht erreichen wird. Zu dieser Einschätzung kommt der Bundesrechnungshof in einem Sonderbericht an den Bundestag und begründet dies vor allem mit der fehlenden Koordination und wenig wirksamen Steuerung der Energiewende. Dem gegenüber stünden hohe Kosten für die Energiewende, die sich seit 2013 auf rund 150 Milliarden Euro belaufen.

Der Koordinationsbedarf durch die Energiewende ist laut Sonderbericht groß: Allein im BMWi setzen sich 34 Referate aus vier Abteilungen mit dem Thema auseinander, hinzu kommen Referate in fünf weiteren Bundesministerien und alle Bundesländer. Der Rechnungshof bemängelt, dass es weder eine gesamtverantwortliche Stelle für die Koordination gebe, noch festgelegt sei, was zu koordinieren ist.

Das BMWi steuere die Energiewende hauptsächlich mithilfe von Monitoring-Prozessen, Controlling und Rechtsetzung. Indikatoren stellen dabei zur Bestimmung der Zielerreichung ein zentrales Steuerungsinstrument dar. Allerdings seien nicht für alle Ziele der Energiewende – etwa die Versorgungssicherheit oder Bezahlbarkeit – messbare Zielgrößen festgelegt worden, mithilfe derer wirksam gesteuert werden kann.

Ein weiterer Kritikpunkt ist die Steuerung über die 26 Gesetze und 33 Verordnungen, die die Energiewende regeln. Diese seien nach Meinung der Prüfer des Bundesrechnungshofes insgesamt zu kleinteilig und in ihrer Umsetzung zu zeitaufwendig. Die Experten empfehlen einen Rechtsrahmen für die Energiewende sowie eine eventuelle CO_2-Bepreisung als weiteres Steuerungsinstrument.

Der „Bericht über die Koordination und Steuerung zur Umsetzung der Energiewende durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie“ kann auf der Website www.bundesrechnungshof.de im Bereich Veröffentlichungen heruntergeladen werden.

Gesundheitswirtschaft

Konzept für digitale Patientenakte liegt vor

Bis 2021 soll gesetzlich Versicherten ihre digitale Patientenakte – am besten via App – zur Verfügung gestellt werden. In einer Absichtserklärung, die dem „Handelsblatt“ vorliegt, verabreden Krankenkassen, Ärzte und das Bundesministerium für Gesundheit ein gemeinsames Grundkonzept und digitale Standards für die elektronische Akte.

Das Grundkonzept benennt klare Aufgabenbereiche für die Gestaltung der digitalen Patientenakte, die sich auf die Gesellschaft zum Aufbau der Telematikinfrastruktur (Gematik), den Spitzenverband der gesetzlichen Krankenversicherungen (GKV) und die Kassenärztliche Bundesvereinigung (KBV) aufteilen: Ein gemeinsames Datennetz als Grundgerüst der Patientenakte samt technischer Standards und einheitlicher Schnittstellen soll von der Gematik entwickelt werden. Die Struktur der neuen Patientenakten sollte von einem Arbeitskreis, koordiniert vom Spitzenverband der gesetzlichen Krankenversicherungen (GKV), festgelegt werden. Der Standardbereich der digitalen Patientenakte ist dabei für medizinische Daten, wie etwa Arztbefunde, vorgesehen. Ein zweiter Bereich soll „wettbewerblich gestaltbar“ sein, also beispielsweise Informationen zu Bonusprogrammen der jeweiligen Kasse enthalten. In einem weiteren Bereich können Versicherte eigene Daten ablegen, wie etwa individuelle Fitnessdaten aus einer App. Der dritte Akteur in der Gestaltung der Akte ist die Kassenärztliche Bundesvereinigung (KBV). Diese solle Details zur Speicherung der medizinischen Daten im Standardbereich sowie deren Formate festlegen.

Über die volle Datenhoheit sollen am Ende die Patienten verfügen. Sie sollen entscheiden dürfen, wer auf ihre Daten zugreifen und wer sie verwalten oder verwerten darf.

Kooperationen und Privatisierungen

Öffentlich-private Partnerschaften im Bereich Verkehrsinfrastruktur von Unsicherheit geprägt

Öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP), so wie sie aktuell ausgestaltet sind, stellen im Vergleich zu sonstigen Projektstrukturen keine allgemein effizientere Lösung für die Bereitstellung von öffentli-

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

cher Verkehrsinfrastruktur dar. Insbesondere läge das an Unsicherheiten über lange Vertragsperioden hinweg. Das geht aus einem Bericht des International Transport Forum (ITF) – einer OECD-Organisation – hervor. Der Bericht ist das Ergebnis einer Arbeitsgruppe zum Thema private Investitionen in öffentliche Verkehrsinfrastruktur, die in insgesamt 19 Veröffentlichungen Hunderte von ÖPP-Projekten in den OECD-Ländern analysiert hat.

Die Unsicherheit angesichts langer Vertragslaufzeiten führe dem Bericht zufolge häufig zu allzu hohen Risikoprämien für die Partnerunternehmen. Die Erklärung: Der öffentlichen Verwaltung mangele es an Personal und Expertise, um mithilfe von geeigneten Prognosen mit den Unternehmen zu verhandeln – die Unternehmen setzten deshalb die Risikoprämien zu hoch an. Zwar müssten die beauftragten Unternehmen im Rahmen von ÖPPs die Verkehrsinfrastruktur budget- und fristgerecht bereitstellen, das garantiere aber laut OECD keinen Effizienzgewinn: Ebenso wie die Risikoprämien könnten Fristen und Budgets zu lang und zu hoch festgesetzt werden.

Um dem Problem der Unsicherheit zu begegnen, müssten laut ITF einige Bedingungen gegeben sein: Die Verwaltung müsste im Vorfeld Prognosen erstellen und Informationen sammeln, die sie dem Partner zur sachgerechten Risikoeinschätzung zur Verfügung stellen könnte. Zudem müssten systematische Neuverhandlungen der Verträge ermöglicht werden.

Recht und Steuern

Zensus 2011 war verfassungsgemäß

Die Städte Berlin und Hamburg sind mit ihrer Klage gegen den Zensus 2011 am Bundesverfassungsgericht gescheitert. Am 19.9.2018 urteilte dieses, dass die damalige Volkszählung, die erstmals im Gegensatz zu einer Vollzählung aller Bürger auf Registerdaten beruhte, verfassungsgemäß erfolgt sei.

Die Ergebnisse der Volkszählung sind unter anderem maßgeblich für die Ermittlung des Finanzausgleichs und des Umsatzsteueranteils. Infolge des Zensus waren unter anderem in Berlin die Einwohnerzahlen um 180.000 nach unten korrigiert worden und in Hamburg um 82.000. Beide Städte müssen seitdem auf viele Millionen Euro verzichten und haben dies auf die neue Zählmethode zurückgeführt, deren Rechtmäßigkeit nun gerichtlich bestätigt wurde. Bei der registerdatengestützten Methode wurden lediglich zehn Prozent der Einwohner tatsächlich befragt, darüber hinaus wurde für die Statistik auf verschiedene Datenregister – etwa der Einwohnermeldeämter sowie Geburtenregister – zurückgegriffen. Die Zählung ergab für Deutschland eine Bevölkerungszahl von 80,2 Millionen Menschen – circa 1,5 Millionen weniger als zuvor erwartet.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts dürfte auch wegweisend sein für die Klagen von rund 340 weiteren Städten und Gemeinden, die ihrerseits vor den Verwaltungsgerichten gegen ihre neu ermittelten Einwohnerzahlen geklagt hatten. Die Verfahren hatten bislang bis zur Entscheidung des Karlsruher Gerichts geruht.

Nach BGH-Entscheid: Bundesnetzagentur passt Vorgehensweise beim Effizienzvergleich der Gasverteilnetzbetreiber an

Die Bundesnetzagentur hat nach eigenen Angaben auf Beschlüsse des Bundesgerichtshofs (BGH) vom 12.6.2018 reagiert und für die dritte Regulierungsperiode (2018 bis 2022) ihre Vorgehensweise beim Effizienzvergleich der Gasverteilnetzbetreiber neu bewertet. Der BGH hatte mit seiner Entscheidung im Sommer 2018 die Durchführung des Effizienzvergleichs für die zweite Regulierungsperiode als rechtswidrig eingestuft und die Bundesnetzagentur zur Neuberechnung der Effizienzwerte der beschwerdeführenden Netzbetreiber aufgefordert. Die Bundesnetzagentur hat als Folge im September 2018 eine aktualisierte Datentabelle der Aufwands- und Vergleichsparameter veröffentlicht und insbesondere den Strukturparameter „Versorgte Fläche" differenzierter dargestellt und angepasst.

Laut der auf Energierecht spezialisierten Anwaltskanzlei Becker Büttner Held habe die Bundesnetzagentur in der zweiten Regulierungsperiode neben Gasverteilnetzbetreibern erstmals auch Fernleitungsnetzbetreiber in den Effizienzvergleich einbezogen. Diesen sei bei dem für den Vergleich verwendeten Parameter „versorgte Fläche" ein zu hoher Outputwert zugeordnet worden, was zu Benachteiligungen der Verteilnetzbetreiber führte. Der BGH habe daher in mehreren Beschlüssen entschieden, dass der Ansatz der Bundesnetzagentur die strukturellen Unterschiede zwischen Fernleitungs- und Gasverteilnetzbetreibern unzureichend abbildete, womit der Effizienzvergleich in diesem Punkt rechtswidrig sei.

Der Effizienzvergleich ist wiederum für die Bestimmung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors (GSP) von Bedeutung. Gemäß Informationen von Becker Büttner Held klagte im Jahr 2018 mehr als die Hälfte der Gasnetzbetreiber gegen den für die dritte Regulierungsperiode von der Bundesnetzagentur festgelegten Faktor in Höhe von 0,49 Prozent. Dessen Festlegung sei, so die Anwaltskanzlei, in einem „äußerst turbulenten" und durch behördliche Fehler geprägten Verwaltungsverfahren entstanden. Der Entscheid des BGH zum Effizienzvergleich stelle das Verfahren zusätzlich infrage.

Diese Entwicklungen sind vor dem Hintergrund der Anreizregulierung durch die Bundesnetzagentur zu betrachten. Strom- und Gasnetze zählen zu den sogenannten natürlichen Monopolen, in denen der Wettbewerb nur eingeschränkt wirkt. Im Interesse der Endverbraucher sollen die Netze jedoch so kostensparend wie möglich betrieben werden, weshalb sie mithilfe von Erlösobergrenzen reguliert werden. Die Erlösobergrenzen werden durch den generellen sektoralen Produktivitätsfaktor (GSP) beeinflusst. Mittels des Faktors soll sich die Erlösobergrenze so fortentwickeln, dass die erzielten jährlichen Erlöse mit denen eines im Wettbewerb stehenden Unternehmens vergleichbar wären. Je höher der Produk-

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

tivitätsfaktor, desto geringer die Erlösobergrenze.

Auch gewerbliche Entsorger dürfen Sperrmüll sammeln

Nicht nur die öffentlich-rechtlichen Entsorger sind verantwortlich für den Sperrmüll. Auch gewerbliche Entsorgungsunternehmen dürfen die Sammlung des Sperrmülls durchführen. Dies hatte am 23.2.2018 das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig entschieden.

Die Überlassungspflicht an öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger bestehe demnach nur für „gemischte Abfälle aus privaten Haushaltungen" im Sinne des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (schwarze bzw. graue Tonne), zu denen Sperrmüll nicht gehöre.

Die Zeitschrift Kommunal, die nach erfolgter Begründung des Urteils dessen Folgen näher beleuchtet hat, hat festgestellt, dass künftig jeder Einzelfall daraufhin betrachtet werden müsse, ob der Sammlung durch einen gewerblichen Entsorger nicht doch überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen. Rechtliche „Folgeprobleme" könnten sich hieraus ergeben, da die Frage, ob eine Sammlung „in ihrer konkreten Ausgestaltung, auch im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen, die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers oder des von diesem beauftragten Dritten gefährdet," stark einzelfallabhängig sei.

Trotz der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts bleibe demnach bei jedem Fall eine gewisse Rechtsunsicherheit, ob die gewerbliche Sammlung von häuslichem Sperrmüll zulässig ist oder nicht.

ÖPNV

„Klima-Ticket" und Rush-Hour-Vermeidung: Bund fördert Mobilitätsprojekte in fünf Modellstädten

In vielen Städten Deutschlands werden die gesetzlichen Grenzwerte für die Stickstoffdioxid-Immissionen überschritten. Mit rund 130 Millionen Euro finanziert der Bund daher nun bis zum Jahr 2020 Verkehrsprojekte zur Luftreinhaltung in fünf Modellstädten.

Die Mittel stehen zusätzlich zum „Sofortprogramm Saubere Luft 2017 – 2020" zur Verfügung. Für das Sofortprogramm, das für saubere Luft und Mobilität in deutschen Städten sorgen soll, um Fahrverbote „so weit als möglich" zu vermeiden, stellt der Bund bereits eine Milliarde Euro bereit.

Die Städte Bonn, Essen, Herrenberg, Mannheim und Reutlingen setzen damit modellhafte Projekte zur Verbesserung des ÖPNV und zur Verringerung der Stickstoffdioxid-Belastung um. Hierunter fallen etwa der Ausbau des ÖPNV-Angebotes und Ticketvergünstigungen, eine verbesserte Verkehrslenkung oder neue Radwege. Der Bund will damit Anreize setzen, vom Auto auf andere Verkehrsmittel umzusteigen, denn nur „ein gut ausgebauter und preislich attraktiver öffentlicher Personennahverkehr" könne laut Bundesverkehrsminister überzeugen.

Im Februar 2018 wurden dem zuständigen EU-Kommissar vom Bund zahlreiche Maßnahmen zur Luftreinhaltung in Deutschland angekündigt. Diese Projekte sollen nun in den fünf Modellstädten („Lead Cities") erprobt werden.

In Bonn sind beispielsweise drei Projekte vorgesehen, die vom Bund mit insgesamt knapp 38 Millionen Euro (95 Prozent der Kosten) gefördert werden: Ein „Klima-Ticket", verbesserte Angebote bei Bus und Bahn sowie ein betriebliches Mobilitätsmanagement. Das sogenannte Klima-Ticket im Stadtgebiet von Bonn für einen Preis von 365 Euro – ein Euro pro Tag bei 365 Tagen – wird bereits in Wien umgesetzt. Es soll allerdings lediglich Neukunden und nicht den Bestandskunden angeboten werden.

Das innerhalb der Initiative vorgesehene Projekt des betrieblichen Mobilitätsmanagements wurde von Bonn gemeinsam mit dem Rhein-Sieg-Kreis und dem Verkehrsverbund Rhein-Sieg konzipiert. Mit Arbeitgebern der Region sollen Angebote entwickelt und getestet werden, um mehr Menschen zum Umstieg auf alternative Verkehrsmittel zu bewegen, Fahrgemeinschaften zu intensivieren und Arbeitszeiten zu verändern, um in verkehrsärmeren Zeiten fahren zu können.

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

IN EIGENER SACHE

Institut auf der Smart Country Convention in Berlin

Mit einem Jurymitglied des Smart Country Startup Award und einem „Start-up"-Bereich auf dem Stand von KPMG war das Institut für den öffentlichen Sektor auf der erstmals stattfindenden Smart Country Convention vom 20. bis 22.11.2018 in Berlin vertreten. In mehreren Vorträgen und zahlreichen Gesprächen nutzte das Team des Instituts auch die Gelegenheit, das neue Positionspapier „Nicht beim Onlinezugang stehen bleiben – Potenziale der Automatisierung nutzen" vorzustellen. Die neue Messe mit Kongress unter dem Motto „Digitize Public Services" mit rund 8.000 Teilnehmern wollte dem eigenen Anspruch nach „alle relevanten Akteure aus Verwaltung, Politik, Digitalwirtschaft, Verbänden und Wissenschaft" zusammenführen, um die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung zu beraten.

Einer der Höhepunkte der Veranstaltung auf dem Berliner Messegelände war die Verleihung des Smart Country Startup Award am 21.11.2018 in den Kategorien „Smart City" und „E-Government". Als Juryvorsitzender in der zweiten Kategorie fungierte Institutsgeschäftsführer Ferdinand Schuster. Von den sechs Finalisten unter den Start-up-Unternehmen setzten sich am Ende vialytics und JobKraftwerk, die bereits 2016 bei „myGovernment" vertreten waren, durch.

Weitere Informationen unter www.smart-country-award.de und www.my-government.de

Das Institut für den öffentlichen Sektor und KPMG unterstützten den Smart Country Startup Award in der Kategorie E-Government.

Stadt Köln verabschiedet Nachhaltigkeitshaushalt

Am 8.11.2018 hat der Rat der Stadt Köln den Haushalt 2019 verabschiedet, der in drei ausgewählten Bereichen den ersten Kölner Nachhaltigkeitshaushalt darstellt. Er beruht auf einer Konzeption des Instituts für den öffentlichen Sektor, das neben der Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW und KPMG auch an der Umsetzung beteiligt war. Das Vorhaben wurde durch das Umweltministerium des Landes Nordrhein-Westfalen gefördert.

Der Nachhaltigkeitshaushalt stellt im Falle Kölns eine Weiterentwicklung des dortigen Wirkungsorientierten Haushalts dar und ermöglicht eine direkte Verknüpfung von Finanzressourcen und Wirkungszielen mit Nachhaltigkeitszielen. Mit diesen Zielen wurden im Band 3 des Haushaltsplans die Produkte aus den drei Pilotämtern Amt für Landschaftspflege und Grünflächen, Sportamt sowie der Berufsfeuerwehr Köln unterlegt.

Da Köln nach eigenen Angaben keine für die Stadt spezifischen, allgemeinen, insgesamt gültigen Nachhaltigkeitsziele definiert hat, bezieht sich die Zuordnung im Haushalt auf die international und national anerkannten Nachhaltigkeitsziele der UN (die SDG – Sustainable Development Goals), des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen.

Der Haushaltsplan ist unter www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/finanzen/stadthaushalt zu finden.

CSR-Reporting auch für öffentliche Unternehmen sinnvoll?

Seit zwei Jahren ist in Deutschland das CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz in Kraft. Es verpflichtet große börsennotierte Unternehmen zur stärkeren Berichterstattung über nicht finanzielle Aspekte ihrer Geschäftstätigkeit, wie Umwelt-, Sozial- und Arbeitnehmerbelange. In Kooperation mit dem Audit Committee Institute von KPMG stellt das Institut für den öffentlichen Sektor am 12.3.2019 in Frankfurt am Main erste Erfahrungen vor. In einer gemeinsamen Diskussion mit Aufsichtsratsmitgliedern und Geschäftsleitungen soll untersucht werden, inwiefern eine verstärkte Berichterstattung zu nicht finanziellen Aspekten auch für öffentliche Unternehmen eine Chance darstellen kann, ihre besondere Unternehmensrolle zu verdeutlichen.

Weitere Informationen und Anmeldungsmöglichkeit unter www.kpmg.de/ACI_Freiwillig_CSR

Expertenworkshops zu Public Corporate Governance Kodizes

In den letzten 15 Jahren wurden von Bund, Ländern und Kommunen rund 50 Corporate Governance Kodizes mit dem Ziel einer effektiven Steuerung und Kontrolle der jeweiligen Beteiligungsunternehmen in Kraft gesetzt. Gemeinsam mit dem Lehrstuhl für Public Management und Public Policy an der Zeppelin Universität in Friedrichshafen führt das Institut für den öffentlichen Sektor derzeit erstmals eine umfangreiche Studie zu Effekten dieser Kodizes durch. Um erste Ergebnisse vorzustellen und weitere Thesen zu entwickeln, lädt das Institut im Februar 2019 zu drei Expertenworkshops nach Berlin, Düsseldorf und Frankfurt am Main ein.

Termine und Anmeldemöglichkeiten unter www.publicgovernance.de/kodex-gespräche

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

SERVICE

Abonnement PublicGovernance

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

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

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

Impressum

PublicGovernance
Zeitschrift für öffentliches Management

Winter 2018/2019
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:

Loretta Gomell
Franziska Holler
Anna Hundehege
Nina Kairies-Lamp
Michael Plazek

Bildnachweise: S. 5: © Rawpixel/iStockphoto.com, S. 7: © goodluz/shutterstock.com, S. 19: © CasarsaGuru/iStockphoto.com, S. 21: © Konstantin Chagin/shutterstock.com, S. 22: © Gorodenkoff/shutterstock.com, S. 23: © Grand Warszawski/shutterstock.com, S. 24: © Kzenon/fotolia.de, S. 26: © Vereshchagin Dmitry/shutterstock.com, S. 26: © Vereshchagin Dmitry/shutterstock.com, S. 27: © Soonthorn Wongsaita/shutterstock.com, S. 29: © Dejanns/shutterstock.com

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Ansprechpartner

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

Ansprechpartner in der Schweiz

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

www.publicgovernance.de

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

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

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten. Printed in Germany.