Institut für den öffentlichen Sektor

# Public Governance

ZEITSCHRIFT FÜR ÖFFENTLICHES MANAGEMENT

AUSGABE HERBST/WINTER 2020

## Mehr Strategie wagen – Trendwende beim öffentlichen Einkauf

Gastkommentar
Univ.-Prof. Dr. rer. pol. Michael Eßig
Universität der Bundeswehr München

Intelligente Datennutzung für eine moderne Kommunalverwaltung

Datenanalysen und -verknüpfungen für die Smart City: wie Datenportale unterstützen können

Service- und Produktorientierung als Strategie für IT-Service-Provider der öffentlichen Hand

Gefördert durch

KPMG

# INHALT


## Editorial

3 Corona – eine Herausforderung für alle

## Gastkommentar

4 Den öffentlichen Einkauf in der Krise sicherstellen

## Schwerpunktthema

6 Mehr Strategie wagen – Trendwende beim öffentlichen Einkauf

11 Praxistipps für den Wandel hin zum strategisch agierenden Einkauf

## Im Fokus

12 Intelligente Datennutzung für eine moderne Kommunalverwaltung

14 Datenanalysen und -verknüpfungen für die Smart City: wie Datenportale unterstützen können

17 Service- und Produktorientierung als Strategie für IT-Service-Provider der öffentlichen Hand

18 Blitzumfrage des Instituts für den öffentlichen Sektor

## Standpunkt

20 Zusammen und innovativ gegen die Krise

## Veranstaltungsrückblick

21 myGovernment 2020

## Aktuelles aus Verwaltungswirtschaft und öffentlichen Unternehmen

22 Corona-Krise
Investitionsbeschleunigungsgesetz beschlossen (und Weiteres)

23 Corporate Governance
Neuer Bundeskodex: Auswirkungen bei Bundesunternehmen und Bundesministerien (und Weiteres)

24 Digitalisierung
Gesetzesentwurf beschlossen: Identifikationsnummer für jeden Bürger (und Weiteres)

25 Öffentliche Finanzwirtschaft
96,2 Milliarden Euro Nettokreditaufnahme – Bundeshaushalt 2021 beschlossen (und Weiteres)

26 Haushalts- und Rechnungswesen
Geringere Investitionsbereitschaft durch kommunale Doppik (und Weiteres)

28 Stadtwerke, Ver- und Entsorgungswirtschaft
IT-Sicherheit von Wasserwerken in Gefahr (und Weiteres)

28 Verwaltungsmodernisierung
Wirkungsstudie zu Gebietsreformen: Keine Kosteneinsparungen, aber Rückgang von kommunalpolitischem Engagement (und Weiteres)

29 Nachhaltigkeit
EU-Konsultation zur Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen: Strengere Auflagen gefordert

29 Recht und Steuern
Vergabestatistik: Neue Meldepflichten für öffentliche Auftraggeber (und Weiteres)

## Service

31 Abonnement PublicGovernance, Impressum

32 Ansprechpartner


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

EDITORIAL

# Corona – eine Herausforderung für alle

Nach einer scheinbar ruhenden Corona-Krise im Sommer sind wir nun wieder mit verstärkten Einschränkungen im Alltagsleben konfrontiert. Dabei wird der Staat vielfach als Krisenmanager und rigoroser Regulator, auch unter Beschränkung persönlicher Freiheiten, wahrgenommen, weniger jedoch in seiner Rolle als öffentlicher Auftraggeber. Seine Bedeutung wird im Symbol dieser Krise – der Maske – besonders deutlich. Den Bedarf an Masken und medizinischer Schutzausrüstung zu decken und damit Versorgungssicherheit zu gewährleisten, war zu Beginn der Corona-Pandemie plötzlich eine staatliche Aufgabe, da alle anderen Quellen aufgrund weltweit gestörter Lieferketten versiegten. Aber nicht nur in herausfordernden Zeiten spielt die strategische öffentliche Beschaffung eine wichtige Rolle.

Es freut uns daher ganz besonders, dass Michael Eßig, Professor an der Universität der Bundeswehr in München, in seinem Gastkommentar der Frage nachgeht, wie der öffentliche Einkauf in der Krise und darüber hinaus sichergestellt werden kann. An dieser Stelle möchten wir ihm für seinen Beitrag sehr herzlich danken. Unser Institut hat unter wissenschaftlicher Begleitung durch Professor Eßig in einer Studie analysiert, wie der öffentliche Einkauf in Deutschland agiert und wie der Wandel vom operativen Bestellabwickler hin zum strategischen Einkäufer gelingen kann. Kira Wolken, Expertin für öffentliche Beschaffung bei KPMG, gibt wertvolle Tipps für die Praxis.

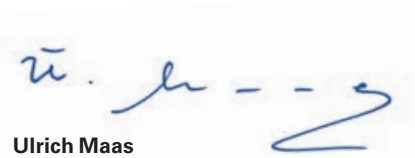
Ungeachtet der akuten Krise und den sich dadurch aufdrängenden Problemen dürfen bestehende langfristige Herausforderungen nicht aus dem Blick geraten. Trotz der krisenbedingten Entlastung beim $CO_2$-Ausstoß schreitet der Klimawandel nahezu ungebremst weiter fort. Schon heute wird erkennbar, dass die Suche nach einem Weg in ein nachhaltiges Management von Wirtschaft und Staat die wichtigste Aufgabe nach dem hoffentlich baldigen Ende der Corona-Pandemie sein wird. Auch der technologische Wandel wird nicht durch sie aufgehalten – die Durchdringung aller Strukturen in Unternehmen und öffentlicher Verwaltung hat sich krisenbedingt vielmehr erheblich beschleunigt. Für den öffentlichen Sektor ist und bleibt die Digitalisierung damit ein zentrales Thema.

Deshalb widmen wir uns in dieser Ausgabe gewissermaßen der Grundlage einer jeden digitalen Transformation: der Verknüpfung von Daten. Wir beleuchten den Mehrwert von Datenplattformen und zeigen, welche zentrale Rolle diese für die Smart City von morgen spielen. Außerdem stellen wir Ihnen die Ergebnisse einer Studie unseres wissenschaftlichen Leiters, Professor Gerhard Hammerschmid von der Hertie School, und des Start-ups Polyteia vor, die intelligentes Datenmanagement in der Kommunalverwaltung untersucht.

Auch im wortwörtlichen Sinne waren wir in den vergangenen Monaten digital unterwegs: Im Rahmen unserer erfolgreichen Initiative „myGovernment" präsentierten drei innovative Start-ups ihre digitalen Lösungen für den Staat – in diesem Jahr zum ersten Mal zusammen mit ihren Praxispartnern aus dem öffentlichen Sektor und ausschließlich in einer Online-Veranstaltungsreihe. Lesen Sie unseren ausführlichen Veranstaltungsbericht in dieser Ausgabe.

Die Förderung von Start-ups, die gerade in Krisenzeiten schnelle und agile Lösungen für den öffentlichen Sektor anbieten können, ist aus unserer Sicht wichtiger denn je. Unser Dank gilt Mathias Oberndörfer, dem Bereichsvorstand Öffentlicher Sektor von KPMG, für sein engagiertes Plädoyer, Start-ups bei der Digitalisierung der öffentlichen Hand häufiger einzubinden. Unser Institut wird auch angesichts der aktuellen Herausforderungen nicht nachlassen, junge Technologieunternehmen auf ihrem Weg zu öffentlichen Aufträgen zu unterstützen. Ein Beleg dafür ist zum Beispiel unsere Veranstaltung mit Tipps zum Vergaberecht im Rahmen der diesjährigen Smart Country Convention Ende Oktober, die ebenfalls auf reges Interesse traf.

Mit der vorliegenden Ausgabe nähert sich ein turbulentes Jahr voller böser Überraschungen seinem Ende. Auch wir hoffen, dass bald eine Wende zum Besseren eintritt. Vielleicht kann hier die weihnachtliche Friedensbotschaft ein erstes Signal der Hoffnung senden. So wünschen wir Ihnen ein frohes, gesegnetes Weihnachtsfest und ein gutes neues Jahr. Bleiben Sie gesund.



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

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

GASTKOMMENTAR

# Den öffentlichen Einkauf in der Krise sicherstellen

**Zu Beginn der Corona-Krise stieg insbesondere der Bedarf an medizinischer Schutzausrüstung sprunghaft an – diese Erzeugnisse wurden weltweit quasi „über Nacht" enorm knapp und somit zu strategischen Versorgungsgütern. In der medialen Berichterstattung wurde in der Folge der öffentlichen Hand pauschal die Fähigkeit abgesprochen, strategisch beschaffen zu können: „Beamte und Politiker sollten nicht in der Welt herumtelefonieren und versuchen, […] zu beschaffen. Dadurch geht nur wertvolle Zeit verloren. Sie sollten diese Aufgabe der Wirtschaft übertragen."[1] Diese Aussage ist nicht nur viel zu pauschal, sie kann auch gefährliche Konsequenzen haben: Wenn der Staat die Fähigkeit verliert, seine Lieferketten strategisch zu steuern, ist die Versorgungssicherheit – und damit die gesamte staatliche Leistungsfähigkeit – in jedem Fall gefährdet.**

**Univ.-Prof. Dr. rer. pol. Michael Eßig**
Inhaber der Professur für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Beschaffung und Supply Management, Universität der Bundeswehr München

Es gilt daher, ein differenzierteres Bild zu entwickeln und zu überlegen, wie eine strategische öffentliche Beschaffung und (darüber hinausgehend) eine umfassend durch den öffentlichen Auftraggeber gesteuerte Wertschöpfungskette in Krisenzeiten (und generell) funktionieren kann.

## Grundlage: Evidenzbasierte öffentliche Beschaffung

Grundlage einer differenzierten Betrachtung sollten immer fundierte Daten sein. Hier gilt es insbesondere, nicht nur die oben genannte medizinische Schutzausrüstung aufgrund der *derzeitigen, akuten* Situation zu prüfen, sondern *alle* staatlichen Beschaffungsmärkte strategisch zu analysieren. Mit der neuen Vergabestatistikverordnung besteht die Chance, zumindest auf Makroebene Informationen für relevante Steuerungsimpulse zu erhalten. Eine erste Analyse der Ausschreibungsdaten der Tenders Electronic Daily-Datenbank (TED-Datenbank) des Supplements zum Amtsblatt der Europäischen Union zeigt, dass sich unabhängig von der Corona-Krise die Versorgungssicherheit für öffentliche Auftraggeber in den letzten Jahren generell verschlechtert hat.

Auf Basis der veröffentlichten Bekanntmachungen über vergebene Aufträge (Contract Award Notices – CAN) ergeben sich insbesondere hinsichtlich des Angebotsverhaltens von Lieferanten durchaus beunruhigende Zahlen: Während im Jahr 2009 noch durchschnittlich rund neun Angebote auf ein ausgeschriebenes Los eingingen, lag der Wert für 2018 bei durchschnittlich knapp über vier – ein kontinuierlich fallender Wert über zehn Jahre. Gleichzeitig stieg die Zahl der Aufträge bzw. Lose, bei denen nur *ein einziges Angebot* einging, im gleichen Zeitraum von 9,74 Prozent auf 20,26 Prozent – und das im Oberschwellenbereich mit breitem europaweitem Ausschreibungsverhalten. Offensichtlich ist die Versorgungssicherheit unabhängig von Krisenerscheinungen allein schon durch „fehlende" Angebote auf Bieterseite ernsthaft gefährdet.

## Erweiterung: Beschaffungsmärkte und Wertschöpfungsketten der öffentlichen Beschaffung

Das Vergaberecht möchte – zumindest im Oberschwellenbereich – einen einheitlichen europäischen Beschaffungsmarkt

1 Büschemann, K.-H. (2020): Schutzausrüstung – Unternehmen können es besser, 4.4.2020, unter: www.sueddeutsche.de (zuletzt abgerufen am 8.4.2020)



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

für öffentliche Auftraggeber schaffen. Damit kann zumindest von einer Internationalisierung (wenn auch nicht umfassenden Globalisierung) des öffentlichen Auftragswesens gesprochen werden. De facto sind aber die Wertschöpfungsketten der zuliefernden Unternehmen – und damit auch die Supply Chains öffentlicher Auftraggeber – umfassend globalisiert. Damit ist fast zwingend ein erhöhtes Versorgungsrisiko verbunden. Nicht unterschätzt werden darf, dass Lieferketten sehr komplex ausfallen können und selbst für die beteiligten Unternehmen oft schwer zu erfassen sind. Alle Leistungserbringer der Wirtschaft, also alle Bieter, sind in hohem Maße von Vorleistungen abhängig. Der Fremdbezugsanteil von Industrieunternehmen liegt in der Regel bei weit über 50 Prozent des Umsatzes, in Einzelfällen macht er deutlich mehr aus (wie etwa bei Volkswagen circa 75 Prozent). Dabei kann die gesamte Supply Chain einer Organisation enorme Größenordnungen annehmen. Volkswagen spricht beispielsweise in einer aktuellen Pressemitteilung von 40.000 Lieferanten, die mit mehr als 19 Landessprachen adressiert werden müssen.[2]

Erste Ansatzpunkte für ein Risikomanagement in der öffentlichen Beschaffung existieren, so zum Beispiel in der Unterlage für Ausschreibung und Bewertung von IT-Leistungen (UfAB, Stand April 2018), wo das Instrument als fester Bestandteil der ersten Planungsphase zur „Bedarfsermittlung, zur Risikoanalyse und zur Zeitplanung" explizit vorgesehen ist.[3] Auch Ansatzpunkte einer Steuerung der Supply Chain sind durch die Unterauftragnehmerbetrachtung (auch als Sub- oder Nachunternehmer bezeichnet, vergleiche § 132 Abs. 2 Nr. 4 Buchstabe c GWB, §§ 8 Abs. 2 Nr. 5, 36, 46 Abs. 3 Nr. 10 VgV und § 26 UVgO) vergaberechtlich verankert. Ein umfassendes Risikomanagement im Sinne einer an der Versorgungssicherheit orientierten Steuerung der gesamten Supply Chain öffentlicher Auftraggeber ist das jedoch (noch) nicht.

## Zusammenführung: Kompetenzbasierte strategische öffentliche Beschaffung

Eine strategisch orientierte öffentliche Beschaffung sollte an der Rolle ansetzen, die der Einkauf als „Vermittler" an der Schnittstelle zwischen den Möglichkeiten der Beschaffungsmärkte bzw. der Supply Chains und den Anforderungen interner Kunden bzw. der eigenen (öffentlichen) Organisation spielt. Grundvoraussetzung für eine strategische Orientierung ist dabei eine ausformulierte Beschaffungsstrategie, die explizit den Rahmen für das Einkaufs- und Vergabehandeln vorgibt. Es gibt derzeit vereinzelt bereits manifeste Strategien für versorgungs- bzw. sicherheitskritische Güter. Hierzu zählt beispielsweise die Definition von Schlüsseltechnologien im Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie,[4] welche über das Gesetz zur beschleunigten Beschaffung im Bereich der Verteidigung und Sicherheit[5] bereits konkret Eingang in die Vergabeverordnung gefunden hat. Derartige Papiere haben rein normativen Charakter und berücksichtigen (naturgemäß) nur eingeschränkt die Situation auf den Beschaffungsmärkten (Wettbewerbsintensität, Anzahl potenzieller Lieferanten, geografische Position etc.), die für die Entwicklung einer an möglichen Versorgungsengpässen ausgerichteten Beschaffungsstrategie erforderlich wäre. Dafür ist die Einbeziehung einer strategischen Beschaffungsfunktion mit strategischen Einkäuferinnen und Einkäufern erforderlich, welche kontinuierlich Markterkundung (Entwicklung des Nachfrageverhaltens und der Angebotsstruktur über Lieferantenbeobachtung) in den von ihnen verantworteten Warengruppen betreiben, um so mögliche Engpässe frühzeitig erkennen zu können.

Die Leistungsfähigkeit einer strategischen Beschaffung hängt auch vom eingesetzten Personal ab. Der Entwicklung eines Berufsbildes strategischer öffentlicher Einkäufer hat die Europäische Kommission mit der Entwicklung des „European Competency Frameworks for Public Buyers" schon vor der Corona-Krise im November 2019 Rechnung getragen. Derart anspruchsvolle Aufgaben erfordern zudem ein Nachdenken über etablierte Gehaltsstrukturen. Während Führungspositionen teilweise vergleichbar vergütet werden, erhalten Beschäftigte im Einkauf ohne Masterabschluss im öffentlichen Sektor derzeit ein um 50 Prozent niedrigeres Gehalt als in der Privatwirtschaft.

Öffentliche Beschaffung ist durch die Krise nicht unwichtiger geworden, im Gegenteil: Auch in der Bewältigung ihrer Folgen durch ein Konjunkturprogramm, das den nachhaltigen Umbau der Wirtschaft durch gezieltes staatliches Beschaffungsverhalten fördern will und zukünftige Krisenreaktionsfähigkeiten verbessern soll, wird ein strategisch verstandenes öffentliches Beschaffungsmanagement immer wichtiger. Die Voraussetzungen dafür sind jedoch weit weniger durch vergaberechtliche Veränderungen zu schaffen, als vielmehr durch die Möglichkeit, strategische Beschaffung eben nicht als „Verwaltungsakt", sondern durch entsprechende kapazitative und qualitative Ressourcen zu implementieren.

2 Vgl. https://www.volkswagen-newsroom.com/de/pressemitteilungen/volkswagen-unterstuetzt-seine-40000-lieferanten-mit-anleitung-fuer-schutzmassnahmen-in-der-produktion-5979, abgerufen am 17.6.2020

3 Vgl. Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Inneren (Hrgs. 2018), UfAB 2018: Praxis der IT-Vergabe. Unterlage für Ausschreibung und Bewertung von IT-Leistungen: Planung, Design, Umsetzung, Bonn 2018, S. 42 f.

4 Vgl. Die Bundesregierung (Hrsg., o. J.), Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie, o. O., o. J.

5 Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg., 2019), Entwurf eines Gesetzes zur beschleunigten Beschaffung im Bereich der Verteidigung und Sicherheit und zur Optimierung der Vergabestatistik, Drucksache 19/15603 vom 2.12.2019

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

SCHWERPUNKTTHEMA

# Mehr Strategie wagen – Trendwende beim öffentlichen Einkauf

**Vom Bleistift bis zum Panzerfahrzeug, von der Gebäudesanierung bis zur Softwarelizenz – mithilfe der Beschaffung gewährleisten Staat und Verwaltung ihre Leistungserbringung, sei es die kommunale Daseinsvorsorge, das Gesundheitswesen oder die öffentliche Sicherheit. Etwa 35 Prozent der gesamtstaatlichen Ausgaben in Deutschland entfallen auf die öffentliche Beschaffung. Schätzungsweise 500 Milliarden Euro pro Jahr gibt die öffentliche Hand somit für Waren und Dienstleistungen aus.[1] Ihre Marktmacht ist enorm, ihr Einfluss auf soziale oder ökologische Entwicklungen immens. Da mag es überraschend sein, wie wenig strategisch der öffentliche Einkauf noch oft agiert. Doch eine erste Trendwende ist bereits zu erkennen.**

Der öffentliche Einkauf hat nicht zuletzt aufgrund seiner enormen Marktmacht Auswirkungen auf die wirtschaftliche und sozioökonomische Entwicklung eines Landes. Kaufentscheidungen der öffentlichen Hand können entscheidend für die wirtschaftliche Entwicklung einzelner Auftragnehmer sein, gerade kleiner und mittelständischer Unternehmen.[2] Auch unter ökologischen Aspekten kann der Einfluss enorm sein: Sofern die öffentliche Hand bewusst umweltfreundliche Waren, Dienstleistungen und Bauleistungen einkauft, trägt sie indirekt zur Eindämmung des Klimawandels bei. Ihre ökologisch nachhaltigen Kaufentscheidungen könnten eine nachhaltigere Produktion fördern und damit zu einem insgesamt nachhaltigeren Konsum beitragen.[3] Dasselbe gilt für Aspekte sozialer Nachhaltigkeit, etwa indem öffentliche Einkäufer zum Beispiel auf verantwortungsvolle Geschäftspraktiken in der Lieferkette öffentlicher Auftragnehmer achten.[4]

Um dieser gewichtigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rolle gerecht zu werden, müssen sich öffentliche Beschaffer strategisch mit ihren Einkaufsentscheidungen auseinandersetzen.

## Vom operativen zum strategischen Einkäufer

Ein operativer Einkäufer agiert als Bestellabwickler, der Aufträge, Reklamationen oder Rechnungen bearbeitet. In einer rein operativen Beschaffungsorganisation wird der Einkauf in der Regel ausschließlich als Kostenfaktor betrachtet und die Lieferanten werden nach dem günstigsten Preis ausgewählt.[5] Da im öffentlichen Einkauf Steuergelder ausgegeben werden, gilt dort das Wirtschaftlichkeitsprinzip. Dies betrachtet nicht allein den Preis, sondern stellt diesen der Leistung und dem Nutzen des Produkts für den Bedarfsträger gegenüber, sucht also letztlich nach einem möglichst günstigen Preis-Leistungs-Verhältnis. Dennoch wird in Deutschland – wie in anderen

1 OECD (2019): Öffentliche Vergabe in Deutschland. Strategische Ansatzpunkte zum Wohl der Menschen und für wirtschaftliches Wachstum, S. 15
2 Ferraz, C. et al. (2015): Procuring Firm Growth: The Effects of Government Purchases on Firm Dynamics. NBER Working Paper No. 21219
3 OECD (2019): Öffentliche Vergabe in Deutschland. Strategische Ansatzpunkte zum Wohl der Menschen und für wirtschaftliches Wachstum, S. 40
4 Ebenda, S. 45
5 Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V. (o. J.): Grundlagen des Einkaufs, S. 7



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

Ländern der EU auch – noch immer häufig der Angebotspreis als einziges Zuschlagskriterium verwendet.[6]

In einer strategisch aufgestellten Einkaufsorganisation ist das Aufgabenspektrum des Einkäufers deutlich größer. Zum einen verfolgt er eine Einkaufsstrategie, die im Einklang mit der Gesamtstrategie der Organisation sein sollte.[7] Im privatwirtschaftlichen Umfeld steht dahinter die Prämisse, dass die Entscheidungen darüber, welche Art von Produkten bei welchen Lieferanten eingekauft werden, zum Unternehmenserfolg beitragen.[8] Im öffentlichen Sektor geht es analog darum, die übergeordneten Ziele der jeweiligen Organisation zu erreichen. Ein Beispiel sind die Nachhaltigkeitsziele einer Kommune. Hierzu könnte es einen politischen Beschluss geben, $CO_2$-arme Produkte einzukaufen, wie zum Beispiel Busse mit alternativen Antrieben für die örtlichen Stadtwerke. Ein strategischer Einkäufer hat dann nicht mehr ausschließlich den Preis eines Produkts im Blick, sondern auch die Gesamtleistung eines Lieferanten oder die anfallenden Gesamtkosten eines Produkts.[9] Nach dem MEAT-Prinzip (Most Economically Advantageous Tender) werden neben dem Preis auch Kriterien wie zum Beispiel die Produkt- oder Dienstleistungsqualität, Betriebs- und Entsorgungskosten oder die Umweltverträglichkeit eines Produkts bei der Vergabeentscheidung berücksichtigt.[10]

„Bei fast der Hälfte der öffentlichen Ausschreibungen ist der Preis das einzige Zuschlagskriterium."
**Prof. Dr. Michael Eßig,**
**Universität der Bundeswehr München**

Lange verstanden sich die öffentlichen Beschaffer überwiegend als operativ tätige Bestellabwickler. Eine Studie aus dem Jahr 2013, mit der das Institut für den öffentlichen Sektor die Struktur der Beschaffungsstellen auf kommunaler Ebene untersuchte, bestätigte diesen Eindruck. Weniger als 30 Prozent der befragten Beschaffungsstellen stuften sich damals als „strategischer Manager" ein. Dagegen sahen knapp zwei Drittel ihre Einkaufsorganisation auf den überwiegend operativ agierenden Entwicklungsstufen.[11] Doch die Anforderungen an den öffentlichen Einkauf wachsen stetig: Neben einem ohnehin komplexen Vergaberecht erfordert die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung neue Technologien, Nachhaltigkeitsanforderungen werden gesamtgesellschaftlich immer relevanter und die Märkte werden anspruchsvoller und dynamischer. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, muss sich auch das Rollenverständnis des öffentlichen Einkaufs wandeln. Eine aktuelle Studie des Instituts für den öffentlichen Sektor (siehe Textkasten rechts) zeigt nun, dass viele Beschaffungsstellen zumindest den Weg in Richtung eines strategischen Einkaufspartners eingeschlagen haben.

## Rechtssicherheit im Fokus

Gefragt nach ihren größten Herausforderungen, nennt die Hälfte der betrachteten Einkaufsorganisationen die bestehenden Vorgaben aus dem Vergaberecht und die Vermeidung von Rechtsverstößen (vergleiche Abbildung 1 auf Seite 8). Die Etablierung strategischer Prozesse bzw. die Stärkung der strategischen Positionierung der Beschaffung in der Gesamtorganisation werden mit 22 bzw. 29 Prozent deutlich seltener genannt.

**Steckbrief zur Studie**
Institut für den öffentlichen Sektor und KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (2020): Strategischer Einkauf im Blick. Die öffentliche Beschaffung auf dem Weg vom Bestellabwickler zum strategischen Einkäufer.

Die Studie basiert auf einer deutschlandweiten Befragung der Beschaffungsstellen von Bund, Ländern und Kommunen mittels Fragebogen im Zeitraum November 2019 bis Februar 2020.

An der Befragung haben sich 76 öffentliche Institutionen und öffentliche Unternehmen beteiligt:

– 53 Prozent auf kommunaler Ebene
– 33 Prozent auf Länderebene
– 14 Prozent auf Bundesebene

Zwei Drittel der Teilnehmer ordnen sich der öffentlichen Verwaltung zu, gut ein Viertel ist in einem öffentlichen Unternehmen tätig, knapp 10 Prozent sind in einer sonstigen öffentlichen Institution beschäftigt.

Die Befragungsteilnehmer sind fast alle in einer zentralen Organisationseinheit, die ausschließlich Beschaffungen durchführt, oder in einer zentralen Vergabestelle tätig.

6 OECD (2019): Öffentliche Vergabe in Deutschland. Strategische Ansatzpunkte zum Wohl der Menschen und für wirtschaftliches Wachstum, S. 212–213

7 Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V. (o. J.): Grundlagen des Einkaufs, S. 14

8 Ebenda, S. 7

9 Ebenda, S. 7

10 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2017): Innovative öffentliche Beschaffung. Leitfaden, S. 13

11 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2013): Kommunale Beschaffung im Umbruch. Große deutsche Kommunen auf dem Weg zu einem nachhaltigen Einkauf?, S. 16–17

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

**Abbildung 1: Was sind die größten Herausforderungen der für die Beschaffung zuständigen Organisationseinheit(en) in Ihrer Behörde/Ihrem Unternehmen?**
(Nennung der drei wichtigsten; Werte gerundet) (n = 76)

Quelle: KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und Institut für den öffentlichen Sektor, 2020

## Mehrheit agiert als taktischer Partner

Außerdem wurden die Beschaffungsstellen danach gefragt, zu welchem Zeitpunkt sie von den Bedarfsträgern in die Beschaffungsvorhaben eingebunden werden (vergleiche Abbildung 2). Gut ein Fünftel gibt an, erst nach Erstellung des Leistungsverzeichnisses tätig zu werden, was auf eine rein operative Bestellausführung hindeutet. Noch immer wird lediglich ein geringer Anteil bereits in der jährlichen Budgetplanung eingebunden: Weniger als ein Drittel (28 Prozent) wären somit in der Lage, den Einkauf proaktiv strategisch zu gestalten und zu begleiten. Die Mehrheit der Befragten gibt an, dass sie zwar erst nach der Bedarfsfeststellung, aber noch vor Erstellung der Leistungsbeschreibung in den Beschaffungsprozess eingebunden werden. Diese Beschaffungsstellen sind daher grundsätzlich in der Lage, den Einkaufsprozess als „taktischer" Partner zu begleiten, indem sie mit dem Bedarfsträger auf Augenhöhe agieren, diesen konzeptionell beraten und möglichst früh bei der konkreten Formulierung der Bedarfe unterstützen. Die Mehrzahl der Beschaffungsstellen hat somit die Stufe des rein operativen Einkaufs verlassen – und befindet sich auf dem Weg zum strategischen Einkäufer.

Um bestmöglich als „taktischer" Partner agieren zu können, ist es erforderlich, die begleitenden Einkaufsprozesse möglichst effizient und rechtssicher zu gestalten. Dies gewährleistet, dass mehr Kapazitäten für die taktische Begleitung des Einkaufs zur Verfügung stehen. Der Ansatz spiegelt sich in der Frage nach den größten Herausforderungen wider, bei der die Themen rund um die Prozesseffizienz mit knapp 40 Prozent große Zustimmung fanden. Auch zur Schaffung einer strategischen Einkaufsorganisation erscheint es konsequent, zunächst die eigene Organisationseinheit und die Einkaufsprozesse zu optimieren.

„Die Digitalisierung der Einkaufsprozesse ist mehr als nur die Implementierung einer elektronischen Vergabe-Plattform."
**Kira Wolken, Managerin, KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft**

## Nachholbedarf bei der Digitalisierung

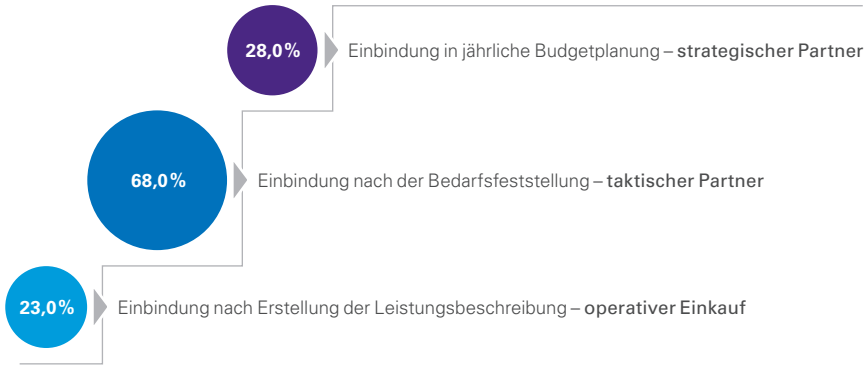
Ein wichtiger Aspekt der Prozessoptimierung ist die Digitalisierung von Beschaffungsprozessen. Diese wurde bereits durch die elektronische Vergabe bei EU-weiten Ausschreibungen, die seit dem Jahr 2018 verpflichtend gilt, in den Beschaffungsstellen ein Stück weit vorangebracht. Die Veröffentlichung von Ausschreibungen, Vergabeunterlagen und auch die Angebotsabgabe erfolgen inzwischen standardmäßig auf digitalem Weg. Doch darüber hinaus gibt es bei der Digitalisierung noch Nachholbedarf. Nur 16 Prozent der befragten Vergabestellen stufen den Grad der Digitalisierung ihrer Beschaffungsprozesse als hoch oder sehr hoch ein, wobei nur knapp 3 Prozent davon in die Kategorie „sehr hoch" fallen und somit über durchgängig digitalisierte Beschaffungsprozesse verfügen. Die Mehrheit (44 Prozent) stuft den Digitalisierungsgrad als „mittel" ein, was bedeutet, dass neben der Vergabe auch ein digitales System zur Bearbeitung



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

von Bestellanforderungen und Bestellungen genutzt wird. Immerhin knapp ein Viertel der Befragten gaben in der Untersuchung rund um den Jahreswechsel 2019/2020 sogar an, ein E-Vergabe-System noch nicht vollständig implementiert zu haben – obwohl die Pflicht zur E-Vergabe seit dem 1.1.2020 auch im Unterschwellenbereich gilt.

**Abbildung 2: Zu welchem Zeitpunkt binden die Bedarfsträger die für die Beschaffung zuständige(n) Organisationseinheit(en) in Ihrer Organisation mehrheitlich in die Beschaffungsvorhaben ein?**
(Zum Teil Mehrfachantworten aufgrund übergreifender Zuständigkeiten)




Quelle: KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und Institut für den öffentlichen Sektor, 2020

## Strategische Instrumente sind noch immer die Ausnahme

Ein strategischer Einkäufer arbeitet entlang einer Warengruppenstrategie, führt Marktanalysen durch oder nutzt strategische Instrumente wie etwa ein Lieferantenmanagement. Fast 40 Prozent der befragten Beschaffungsstellen geben jedoch an, sich überhaupt nicht mit strategischen Fragen zu beschäftigen. Dieser Wert ist allerdings differenziert zu betrachten: Während sich bei den befragten Einkäufern aus der öffentlichen Verwaltung 52 Prozent überhaupt nicht mit strategischen Fragen beschäftigen, ist der Anteil bei den öffentlichen Unternehmen mit nur 15 Prozent deutlich geringer. Insgesamt erscheint der Einkauf öffentlicher Unternehmen strategisch besser aufgestellt als die Beschaffungsstellen der öffentlichen Verwaltung. So gibt immerhin knapp die Hälfte der befragten Beschaffer aus öffentlichen Unternehmen an, sich für ausgewählte Warengruppen fortlaufend mit strategischen Fragen zu beschäftigen.

In Bezug auf konkrete strategische Instrumente (wie zum Beispiel ein Lieferantenmanagement) sind keine deutlichen Unterschiede mehr zwischen öffentlicher Verwaltung und öffentlichen Unternehmen erkennbar: Bei zwei Dritteln der befragten Beschaffungsstellen von öffentlicher Verwaltung und öffentlichen Unternehmen ist kein Lieferantenmanagementprozess vorhanden und fast 45 Prozent der Befragten geben an, dass in den für die Beschaffung zuständigen Organisationseinheiten keine klaren Ziele definiert sind. Lediglich bei gut einem Viertel (27 Prozent) wird die Zielerreichung anhand definierter Kennzahlen gemessen. Allerdings leiten nur 11 Prozent bei Abweichungen auch Korrekturmaßnahmen ein – bei 16 Prozent bleibt das Verfehlen der Ziele ohne Konsequenzen.

## Nachhaltigkeit ist noch keine Selbstverständlichkeit

Weniger als ein Drittel der Befragten benennen die Verankerung des Nachhaltigkeitsgedankens im Beschaffungsprozess als Herausforderung. Ein möglicher Grund könnte sein, dass die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien bei der öffentlichen Beschaffung längst zur Selbstverständlichkeit geworden ist und damit nicht mehr als Problemstellung wahrgenommen wird – etwa infolge der allgemein gewachsenen Bedeutung des Nachhaltigkeitsgedankens oder globaler Bewegungen wie „Fridays for Future".

„Die Vergabevorschriften ermöglichen eindeutig die Berücksichtigung ökologischer oder sozialer Aspekte in der Leistungsbeschreibung oder als Zuschlagskriterien."
**Henrik-Christian Baumann, Partner, KPMG Law Rechtsanwaltsgesellschaft mbH**

Die Studienergebnisse bestätigen diese Vermutung allerdings nicht. Zwar geben immerhin 44 Prozent der Befragten an, Umweltkriterien häufig oder immer bei Vergaben zu berücksichtigen. Aber bei fast genauso vielen (knapp 40 Prozent) erfolgt dies nur manchmal, bei rund 17 Prozent lediglich selten oder sogar nie. Sofern Umweltkriterien berücksichtigt werden, sind sie in mehr als der Hälfte der Fälle ein Zuschlagskriterium und damit ein bei der Vergabe mitentscheidender Faktor. Lebenszykluskosten fließen bei rund zwei Dritteln der Befragten bei



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

der Bewertung eines Angebots mit ein. Diese über den reinen Kaufpreis hinausgehenden Kosten (zum Beispiel Betriebs- und Entsorgungskosten) werden von einem Viertel als Zuschlagskriterium bei Vergaben berücksichtigt.

Gefragt nach den über die rechtlich verpflichtenden Arbeits- und Sozialstandards hinausgehenden Kriterien (wie zum Beispiel Gender Diversity oder Fair Trade) gibt nur ein Fünftel der Befragten an, diese häufig oder immer zu berücksichtigen. Sofern sie berücksichtigt werden, erfolgt dies in der Mehrzahl als Teil der Leistungsbeschreibung – bei einem knappen Drittel sind sie ein Zuschlagskriterium.

„Beschaffung ist mehr als nur die Auftragsvergabe."
**Prof. Dr. Michael Eßig,**
**Universität der Bundeswehr München**

Eine mögliche Erklärung für die insgesamt noch wenig stringente Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten könnte nicht zuletzt in der noch immer geringen strategischen Ausrichtung der Beschaffungsstellen liegen. Hinzu kommt mangelndes Fachwissen im öffentlichen Einkauf oder fehlendes Spezialwissen für bestimmte Produktgruppen, zum Beispiel beim Einkauf von IT-Hardware.

## Mehr Beschaffungskompetenz im öffentlichen Sektor

Die gewachsenen Anforderungen an einen strategischen und auch nachhaltigen Einkauf – gepaart mit der Komplexität des Vergaberechts und teilweise hoch spezialisierten Anforderungen der Bedarfsträger – erfordern ein umfängliches Spezialwissen und entsprechend ausgebildete personelle Kapazitäten in den öffentlichen Beschaffungsstellen. Doch daran fehlt es in Deutschland häufig, wo nach Ansicht der OECD Generalistentum überwiegt.[12]

In einem aktuellen Bericht zur Situation des öffentlichen Einkaufs in Deutschland empfiehlt die OECD daher die Schaffung eigener Karrierepfade oder die Entwicklung von Beispielprofilen für bestimmte Aufgaben öffentlicher Beschaffer, um die Funktion des öffentlichen Einkaufs zu stärken und den öffentlichen Beschaffer als eigenen Beruf herauszustellen. Ein Portfolio an Schulungskursen und eine zentrale Anlaufstelle auf Bundesebene könnten für den notwendigen Wissensaustausch sorgen und „Vergabe-Champions" könnten bewährte Praktiken in die Verwaltungsorganisationen hineintragen.[13] Denn, so schlussfolgert die OECD in ihrem Bericht: „Die Kapazitäten der Beschaffer – nicht nur in Bezug auf die Anzahl, sondern vor allem in Bezug auf ihre Fähigkeiten – müssen wachsen, um mit den wachsenden Herausforderungen Schritt zu halten."[14]

*Franziska Holler, Ferdinand Schuster*

12 OECD (2019): Öffentliche Vergabe in Deutschland. Strategische Ansatzpunkte zum Wohl der Menschen und für wirtschaftliches Wachstum, Kapitel 6
13 Ebenda, S. 279
14 Ebenda, S. 260



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

# Praxistipps für den Wandel hin zum strategisch agierenden Einkauf

**Der öffentliche Einkauf von morgen soll strategisch agieren. Oft fehlen in den Organisationen aber noch das Know-how und die Ressourcen, um dies auch umzusetzen. Teilweise sind bereits E-Vergabesysteme vorhanden, aber noch nicht benutzergerecht konfiguriert. Diese Praxistipps unterstützen Beschaffer auf dem Weg zum strategischen Einkäufer.**

## Fünf Tipps aus der Praxis

**1 Warengruppenmanagement**
Markterreichbarkeit und Versorgungssicherheit steigern

**2 Vergabeunterlagen**
Standardisierte Unterlagen reduzieren den Arbeitsaufwand und schaffen ein einheitliches Bild nach außen

**3 Zuschlagskriterien**
Qualität versus Preis – nicht immer ist der Preis das wichtigste Kriterium

**4 Digitalisierung**
Durchlaufzeit der Vergaben durch digitale Unterstützung reduzieren

**5 Weiterbildung**
Spezialisten ausbilden und den öffentlichen Einkauf als Berufsbild betrachten

**Warengruppenmanagement implementieren:** Ein strategisches Warengruppenmanagement nimmt eine zentrale Stellung im modernen Einkauf ein. Bauen Sie Warengruppenexpertise im Einkauf auf und diskutieren Sie auf Augenhöhe mit Lieferanten und den Bedarfsträgern aus Fachbereichen. Schaffen Sie Datentransparenz über Ihre Beschaffungsaktivitäten und steuern Sie die Warengruppen proaktiv.

Ihr Vorteil: Sie steigern die Markterreichbarkeit, erhöhen die Versorgungssicherheit und profitieren zugleich von Mengeneffekten, indem Sie ähnliche Bedarfe bündeln. Zudem machen Sie den Bedarfsprozess planbarer.

**Vergabeunterlagen standardisieren:** Konzentrieren Sie sich auf strategische Fragen, indem Sie Vergabeunterlagen vereinfachen und standardisieren. Entweder entwickeln Sie Ihre eigenen Dokumente, welche Sie modular verwenden können, oder Sie greifen auf Vorlagen von beispielsweise E-Vergabesystemen zurück.

Ihr Vorteil: Sie sparen Zeit und ermöglichen ein einheitliches Vorgehen in Vergabeprozessen. Häufig getätigte Standardeingaben sind bereits vorbefüllt, die Mitarbeiter profitieren von Formulierungsbausteinen oder einem digitalen Verfahrensassistenten. Die Einkäufer haben mehr Zeit, sich strategischen Aufgaben zu widmen.

**Nicht nur den Preis werten:** Verwenden Sie in zukünftigen Ausschreibungen auch warengruppenspezifische Eignungs- und Zuschlagskriterien und werten Sie Angebote nicht allein nach dem Preis. Die öffentliche Vergabe sollte nicht allein ein „Preiskampf“ sein.

Ihr Vorteil: Die Verwendung weiterer Zuschlagskriterien ist eine zentrale Maßnahme zur Qualitätssteigerung bei der Lieferung bzw. Ausführung der zu beauftragenden Leistung. Auf diese Weise können Sie Nachhaltigkeitskriterien, die im Einklang mit den Nachhaltigkeitszielen Ihrer Organisation stehen, berücksichtigen. Bieter empfinden die Wertung weiterer Kriterien außerdem als Wertschätzung.

**Den Beschaffungsprozess digitalisieren:** Betrachten Sie den gesamten Beschaffungsprozess, nehmen Sie Optimierungen vor und nutzen Sie innovative und für Sie passende Systemlösungen: von Systemen für das Lieferantenmanagement über E-Vergabe-, Beschaffungs- und Vertragsmanagementsysteme bis hin zu Bots.

Ihr Vorteil: Diese Systeme entlasten Ihre Mitarbeiter von operativen Tätigkeiten und schaffen Freiraum für strategische Aufgaben. Darüber hinaus können digitalisierte Systeme für mehr Transparenz sowie einen besseren Überblick über den Beschaffungsprozess sorgen und ermöglichen somit die strategische Steuerung des Beschaffungsprozesses insgesamt. Sie sparen Zeit und erhöhen nicht zuletzt die Zufriedenheit, indem Sie Ihre Mitarbeiter von sich wiederholenden Tätigkeiten befreien und anwenderfreundliche und bedarfsspezifische Systeme zur Verfügung stellen.

**In Weiterbildung investieren:** Investieren Sie in die laufende Weiterbildung Ihres Personals und betrachten Sie den öffentlichen Einkauf als eigenes Berufsbild.

Ihr Vorteil: Eine Einkaufsorganisation kann nur dann strategisch agieren, wenn das notwendige Spezialwissen beim Personal vorhanden ist. Weiterbildungsangebote setzen zudem Anreize für die Personalgewinnung und -entwicklung, insbesondere im Bereich von Fachkräften und Spezialisten.

*Kira Wolken, Daniel Müller, Henrik-Christian Baumann*

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

IM FOKUS

# Intelligente Datennutzung für eine moderne Kommunalverwaltung

**Ob Melderegister, Anmeldezahlen in Schulen und Kindertagesstätten oder Personalzahlen innerhalb der Verwaltung – deutsche Städte und Gemeinden verfügen über eine Unmenge an Daten. Diese werden jedoch allzu oft nicht zur Entscheidungsfindung genutzt und häufig gar nicht erst ausgewertet. Dabei könnten Kommunen von einem intelligenten Datenmanagement profitieren, um ihre vielfältigen Aufgaben effizienter und nutzerorientierter zu erfüllen. Das Start-up Polyteia und die Hertie School in Berlin haben hierzu Handlungsempfehlungen für Kommunen veröffentlicht.**

Die Studie „Gute Daten. Gute Verwaltung. Chancen und Herausforderungen bei der Nutzung von Daten in Städten, Gemeinden und Kreisen“ ist unter folgendem Link verfügbar: www.polyteia.de/Datenstudie

Die über 11.000 Städte, Gemeinden und Kreise in Deutschland verantworten vom Kindergarten bis zum Friedhof wichtige öffentliche Leistungen und stehen über ihre verschiedenen Ämter in engem Kontakt mit Bürgern und Unternehmen. Die Daten, die in der täglichen Verwaltungsarbeit generiert werden, bergen großes Potenzial für eine evidenzbasierte Entscheidungsfindung und vorausschauende Verwaltungssteuerung: Kitapersonal und Betreuungsbedarf könnten tagesaktuell abgeglichen, zukünftige Pensionierungen in der Verwaltung und sich daraus ergebende personelle Engpässe frühzeitig erkannt werden. Steigende Anforderungen an Verwaltungsdienstleistungen bei immer knapper werdenden Ressourcen machen ein strategisches Datenmanagement zum Kernthema der Zukunft. Das Problem: Die deutschen Kommunen stecken diesbezüglich noch in den Kinderschuhen. So werden laut einer im Jahr 2016 veröffentlichten Studie in fast allen Verwaltungen auf Kommunal-, Landes- und Bundesebene anlassbezogene Datenanalysen mit einfacher Standardsoftware wie beispielsweise Excel vorgenommen. Jedoch nutzen insgesamt nur 17 Prozent fortgeschrittene Analysetools. Auf Kommunal- und Landesebene schrumpft dieser Anteil sogar auf nur rund 10 Prozent[1].

In der Studie „Gute Daten. Gute Verwaltung“ aus dem Jahr 2020 haben das GovTech-Start-up Polyteia und das Centre for Digital Governance der Hertie School fünf Handlungsempfehlungen für eine bessere Datennutzung in Kommunen erarbeitet. Die Empfehlungen setzen dabei an den Herausforderungen an, denen deutsche Kommunen im Umgang mit Daten gegenüberstehen – von Silodenken über Datenkompetenz bis hin zu Datensicherheit. Die Studienautoren kommen zu dem Ergebnis, dass die möglichen Lösungen auf verschiedenen Ebenen – strukturell, technisch und personell – ansetzen müssen. Für die Untersuchung wurden 19 Experten-Interviews mit kommunalen Entscheidern wie etwa Chief Digital Officers (CDO), Bürgermeistern oder Amtsleitern geführt.

## Hindernisse überwinden, aber wie?

### 1. Abteilungsübergreifende Datenstrategien entwickeln

Ein großes Hindernis, das einer strategischen Datennutzung im Weg steht, stellt gemäß der Untersuchung das häufig beklagte Silodenken in der Verwaltung dar. Durch eine Vielzahl unterschiedlicher Abteilungen und Zuständigkeiten würden dieselben Daten teilweise mehrfach erhoben. Jedoch würden Daten, die nur in einem bestimmten Fachbereich gesammelt werden, nicht geteilt. Dabei wären diese häufig auch für andere Fachbereiche relevant. Mögliche Synergieeffekte

1 Plazek, M.: Big Data: Große Chancen für den öffentlichen Sektor?, in: PublicGovernance Herbst 2016, S. 8



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

würden so ungenutzt verpuffen. Die Autoren der Studie schlagen hier abteilungsübergreifende Strategieprozesse mit klaren Zielen für die gesamte Verwaltung vor, bei denen Grenzen und Möglichkeiten der Datennutzung erörtert werden sollen.

### 2. Datenkompetenz der Mitarbeiter stärken

Auch bezüglich der Datenkompetenz der Mitarbeiter gibt es Nachholbedarf. Bereits im Jahr 2017 wies KPMG in einer Studie[2] darauf hin, dass nur ein Drittel der öffentlichen Einrichtungen der Meinung sei, ihre eigenen Mitarbeiter würden über die notwendigen Fähigkeiten und Kenntnisse verfügen, um die Organisation kontinuierlich mit Datenanalysen voranzutreiben. Dass die nun vorgelegte Studie von Polyteia und Hertie School erneut auf diesen Missstand hinweist, deutet darauf hin, dass sich seitdem nicht viel getan hat. Dabei sei die Qualifizierung des Verwaltungspersonals für eine zeitgemäße Datennutzung von entscheidender Bedeutung. Neue digitale Verwaltungsakademien für Aus- und Weiterbildung und eine stärkere Berücksichtigung digitaler Kompetenzen bei der Einstellung könnten hier Abhilfe schaffen.

### 3. Technische Interoperabilität herstellen

Bei der Umsetzung eines strategischen Datenmanagements stehen deutsche Kommunen auch vor technischen Hürden. Die Art der Datenerfassung sei stark heterogen, was einen schnellen und regelmäßigen Datenaustausch erheblich erschwere. Kurzum: Die Interoperabilität zwischen Fachverfahren, also die Möglichkeit der Zusammenführung von Daten, muss verbessert werden. Allerdings sei hinsichtlich der kommunalen IT-Landschaft eine Entwicklung in Richtung Standardisierung zu beobachten. Der Vorschlag besteht hier aus einem einheitlichen Standardrahmen für Datenstruktur und -speicherung, das Verwenden von Datenplattformen sowie die Schaffung von landesweiten Standards bei öffentlichen IT-Dienstleistern.

### 4. Netzwerk und Transfer zwischen Kommunen fördern

So unterschiedlich deutsche Städte und Gemeinden auch sein mögen: Sie stehen alle vor ähnlichen Herausforderungen. Umso verblüffender ist es, dass ein interkommunaler Austausch zu datenspezifischen Themen so gut wie nicht stattfindet. Hier, so die Empfehlung der Studie, sollten dringend der Wissenstransfer und die Kooperation gefördert werden. Mögliche Instrumente seien zum einen die Weiterentwicklung von Austauschformaten und zum anderen regelmäßige Veranstaltungen rund um das Thema Datennutzung. Bei Pilotprojekten sollte der Fokus letztendlich auf der Übertragbarkeit von Lösungen liegen, damit möglichst viele Beteiligte von den neuen Erkenntnissen profitieren.

### 5. Datenschutzkenntnisse der Verwaltungsmitarbeiter ausbauen

Einer optimierten Nutzung von Daten steht häufig die Sorge von Verwaltungsmitarbeitern entgegen, sich nicht datenschutzkonform zu verhalten. Eine Auseinandersetzung mit neuen Ansätzen und deren Evaluierung finden dann gar nicht statt. Anstatt Daten innerhalb des möglichen rechtlichen Rahmens zu verwenden, werden sie oftmals gänzlich nicht genutzt. Die Empfehlung lautet hier, den souveränen Umgang mit Datenschutz zu verbessern, indem Datenschutzbeauftragte den Verwaltungsmitarbeitern gezielt die rechtlichen Möglichkeiten aufzeigen und Datenschutz-Managementsysteme ausgebaut werden.

## Bund, Länder und Kommunen sind gefragt

Die Handlungsempfehlungen könnten insbesondere auf der kommunalen Ebene umgesetzt werden. Laut den Autoren liegt die Verantwortung für schnelles Handeln mithin bei den einzelnen Städten und Gemeinden, die lokale Bedingungen am besten einschätzen und konkrete Maßnahmen zur Verbesserung des Datenmanagements einleiten können. Allerdings führt der Weg hin zu einem einheitlichen Datenmanagement über Akteure aus allen Verwaltungsebenen. So wären etwa kommunale Spitzenverbände und die Länder in der Lage, den interkommunalen Austausch zu fördern, indem sie die hierfür notwendige Infrastruktur bereitstellen. Darüber hinaus sollten Bund und Länder Rahmenbedingungen schaffen, um allen Städten und Kommunen den Weg zum intelligenten Datenmanagement zu ebnen.

*Nathalie Friz*

2 KPMG, Deutschland (2017) „Big Data, große Baustelle"



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

IM FOKUS

# Datenanalysen und -verknüpfungen für die Smart City: wie Datenportale unterstützen können

**Die Anforderungen an die Städte von morgen sind enorm. Die künftige Stadt soll durch ganzheitliche Smart-City-Konzepte zugleich effizienter, grüner, inklusiver, sicherer und technologisch fortschrittlicher gestaltet werden. Die Corona-Pandemie verstärkt die Erkenntnis, dass Städte über diese Forderungen hinaus auch anpassungsfähig sein müssen, um zügig auf komplexe Herausforderungen Antworten zu finden.**

Bei ständigen Veränderungen wird die Fähigkeit, aus immer größeren Datenmengen die richtigen Schlussfolgerungen zu ziehen – also „smart" zu agieren –, immer wichtiger. In Daten liegen hier große Potenziale: eine bürgerfreundlichere Verwaltung mit schnelleren Auskünften, ein intelligentes Energiemanagement im Bereich der Stadtwerke und Energieversorger oder zielgenaue Datenanalysen, die Bürgermeister und Stadtplaner bei einer evidenzbasierten Entscheidungsfindung unterstützen.

## Plattformen als Katalysator für Datenanalysen?

Die Verfügbarkeit immer größerer Datenmengen aus einer steigenden Anzahl von Datenquellen (Stichwort „Internet der Dinge") bietet neue Chancen für nutzenstiftende Anwendungen von Datenanalysen. Die bessere Nutzung und Bereitstellung von Daten ist dabei eines der zentralen Anliegen in den E-Government-Gesetzen der Länder.[1] Große Teile der Datenschätze, etwa in Stadtbehörden, sind allerdings noch nicht erschlossen, da Daten nicht maschinenlesbar vorliegen oder noch nicht über den eigenen Bereich hinaus zur Verfügung gestellt wurden.

Nicht nur die generelle Verfügbarkeit von Daten allein ist jedoch eine Voraussetzung für die Smart City, sondern auch die intelligente Verknüpfung unterschiedlicher Daten. Klug zusammengeführt können aus der aggregierten Betrachtung verschiedener Datenquellen neue nutzenstiftende Erkenntnisse gezogen werden, die sich bei der Betrachtung nur einzelner Datenquellen möglicherweise nicht zeigen.

## Mehrwert durch Datenverknüpfung

Um die durch Verknüpfung erst generierbaren Mehrwerte vorhandener Daten auszuschöpfen, stellt eine zunehmende Anzahl deutscher Städte Datenportale bereit oder plant diese. Solche Datenportale basieren auf Datenmanagement-Plattformen als zugrunde liegender IT-Infrastruktur. Ziel ist dabei – so formuliert es etwa die Stadt Hamburg für ihr Datenportal Urban Data Platform – der einfache, zentrale Zugang zu städtischen Daten für die Kommunen selbst sowie für Bürger und Unternehmen.[2] Auf dem Hamburger Portal werden Daten aus den verschiedenen Zuständigkeitsbereichen einer Kommune zentral auf einem Portal zusammengeführt und je nach verfügbarer und gewünschter Anwendung gefiltert, systematisch miteinander verknüpft, ausgewertet oder visualisiert.[3] Zum einen wird die Interaktion mit den Bürgern verbessert. So nutzt die Plattform www.mundraub.org die Daten des Baumkatasters in Kombination mit Daten eigener Nutzer, um öffentlich zugängliche Obstbäume anzuzeigen. Zum anderen können durch bessere Datenverfügbarkeit verwaltungsinterne Abstimmungen effizienter gestaltet werden. Bei der Planung von Baumaßnahmen etwa können für alle Beteiligten die Daten zu unterirdischen Leitungen, des Baumkatasters, des Kampfmittelräumdienstes oder des Denkmalschutzes eingesehen werden und entsprechende Maßnahmen eingeleitet werden.

## Optimierter Zugriff auf Daten

Datenportale erleichtern so einerseits die Zusammenführung unterschiedlicher Datenquellen und sorgen auf diese Weise dafür, dass eine Stadt „smart" – also intelligent und vorausschauend – agieren kann. Andererseits ermöglichen sie einen schnelleren und unkomplizierteren Zugriff auf einzelne, für unterschiedliche Zwecke (zum Beispiel zur Informationsbereitstellung für kleine und große Anfragen)

1 In Berlin regelt zum Beispiel das EgovG Bln § 13 das „Bereitstellen allgemein zugänglicher Datenbestände".

2 Urban Data Platform Hamburg (Freie und Hansestadt Hamburg, Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung): www.urbandataplatform.hamburg/was-ist-die-urban-data-platform-hamburg/; zuletzt abgerufen am 17.11.2020

3 Ebenda



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

benötigte Datenquellen, die bislang analog in einzelnen Behörden oder öffentlichen Institutionen vorlagen und zum Teil nur über langwierige Antragsprozesse einsehbar waren.

Der Mehrwert eines zentralen Portals liegt dabei sowohl in der zentralen Datenverfügbarkeit in Echtzeit als auch in der Möglichkeit, Daten nach individuellen Erfordernissen zu konfigurieren. Hiervon können Kommunen, Unternehmen und Bürger gleichermaßen profitieren – so das Ziel der Stadt Hamburg.[4] Eine Datenplattform ist damit die Basis für verschiedene Anwendungen in zahlreichen Bereichen.

## Datenquellen von Bau über Gesundheit bis hin zur Verwaltung

Derlei Plattformen sind für die in Städten häufig besonders wichtige organisationsübergreifende Nutzung ausgelegt. Die Stadt Hamburg etwa bündelt rund 420 verschiedene Datensätze[5] aus den Bereichen Ver- und Entsorgung, Verwaltung, Gesundheit, Bauwesen, Mobilität, Logistik, Transport und Wirtschaft auf der sogenannten Urban Data Platform[6].

Die Plattformen unterscheiden sich je nach Anwendungsabsicht in ihrer Komplexität und den verfügbaren Tools. Dabei herrscht vor dem Hintergrund von „Open Government" das Prinzip, dass die Datensätze grundsätzlich der gesamten Öffentlichkeit zur Verfügung stehen.[7]

## Beispiele für intelligente Datenverknüpfungen

Aus den vielen städtischen Pilotprojekten sind nachfolgend Fallbeispiele aus den Themenfeldern Logistik sowie Bau und Verkehr dargestellt.

### Fallbeispiel: Optimierte Koordinierung von Baustellen

**Herausforderung:** Baustellen hindern den Verkehrsfluss und haben negative Auswirkungen auf Stauzeiten sowie Schadstoff- und Lärmemissionen. Das Aufgraben eines Straßenabschnittes kann mehrere Gründe haben, für die häufig unterschiedliche Stellen innerhalb einer Stadt zuständig sind.

**Datenanalysen:** Die an verschiedenen Stellen vorhandenen (Geo-)Daten – wie etwa Informationen zum Straßennetz und Planungsdaten über Baustellen – werden verknüpft und in einer digitalen Karte zusammengeführt. Durch Visualisierung der zeitlichen Dimension von Baumaßnahmen erkennen Planer Wechselwirkungen verschiedener Baumaßnahmen. Auf diese Weise können Konflikte und Optimierungspotenziale vor dem Eingriff in den Straßenverkehr identifiziert werden.

**Mehrwert:** Die datenbasierte Entscheidungsunterstützung im Planungsprozess führt zu Synergieeffekten, zum Beispiel durch das Zusammenlegen von Bauarbeiten in einem bestimmten Straßenabschnitt. Hierdurch ergeben sich weniger Verkehrshindernisse, was dazu beitragen kann, Schadstoff- und Lärmemissionen zu verringern sowie Verkehrsfluss und -sicherheit zu erhöhen. Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass verschiedenste für die Bauplanung notwendigen Daten (wie etwa Leitungen, Bäume, Kampfmittel, Fluchtwege für Rettungseinsätze etc.) von Anfang an vorliegen. Dies trägt dazu bei, dass die Planungsphase effizienter und schneller durchgeführt werden kann.

### Fallbeispiel: Intelligente und sichere Mobilitätssteuerung

**Herausforderung:** Große Ballungszentren verzeichnen ein über die Jahre gestiegenes Verkehrsaufkommen. Damit gehen lange Stauzeiten und eine gesundheitsschädliche Luftqualität einher. Das Verkehrsgeschehen ist komplex und wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst. So sind etwa für die Navigation im Wirtschaftsverkehr andere Variablen relevant als für die Pkw-Navigation. Erst durch die Zusammenführung einer Vielzahl an gemessenen (Echtzeit-)Daten – wie etwa Verkehrsdaten von installierten Wärmebildkameras – entsteht für Verkehrsplaner und Verkehrsteilnehmer ein aussagekräftiges Gesamtbild an Informationen. Die Stadt Hamburg greift hier etwa auf unterschiedliche Datensätze zurück, die anhand von Wärmebildkameras Rückschlüsse auf den Verkehrsfluss von Lkws, Pkws, Fahrrädern etc. ermöglichen.

**Datenanalysen:** Durch die Verknüpfung aktueller nicht personenbezogener oder anonymisierter Daten erhalten Planer im städtischen Bereich eine breitere Basis an Steuerungsinformationen. Beispiele sind Daten des öffentlichen Personennahverkehrs oder zur Parkplatzverfügbarkeit, Ortungsdaten für Ladezonen in Innenstädten, zu Lieferanteneingängen, zu Zufahrtsbeschränkungen für Großraum- und Schwerverkehr sowie Daten zu Hochwassergebieten oder auch Luftmessdaten. In Hamburg liegen diese Informationen etwa in den unterschiedlichsten Behörden vor. Falls Daten nicht verfügbar sind, können auch Kooperationen mit privaten Datenaggregatoren (zum Beispiel Geokartendienstleister) in Betracht gezogen werden. Zur Verbesserung des Verkehrsflusses können historische Daten sowie Echtzeitdaten zusammengeführt und Staueinflussfaktoren identifiziert werden. Durch Anwendung von KI-Verfahren des maschinellen Lernens können Überlastungen genauer prognostiziert werden, um gezielt Gegenmaßnahmen einzuleiten. Im Logistikbereich können darüber etwa Konflikte bei der Einhaltung des geplanten Transportverlaufes vom Warenversender bis zum Empfänger erkannt werden.

**Mehrwert:** Das Teilen von Verkehrs-, Infrastruktur- und Logistikdaten kann zu einer sicheren, sauberen und effizienten Mobilität beitragen. Die Analyse von Daten – zum Beispiel über das tagesabhängige Verkehrsaufkommen – deckt Schwachstellen in der Planung auf und hilft Planern, Potenziale zur aktuellen Verkehrslenkung sowie zur langfristigen Verkehrsoptimierung wie etwa die Minimierung von Wartezeiten und Schadstoffemissionen zu identifizieren.

### Fallbeispiel: Nachbarschaftliches Miteinander durch Errichtung von „Parklets"

**Herausforderung:** Angesichts knappen öffentlichen Raums in Großstädten fehlen

4 Ebenda

5 Urban Data Platform Hamburg (Freie und Hansestadt Hamburg, Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung): Daten finden, verfügbar unter: www.urbandataplatform.hamburg/daten-finden/, zuletzt abgerufen am 17.11.2020

6 Urban Data Platform Hamburg (Freie und Hansestadt Hamburg, Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung): Urbane Daten: Ohne sie geht fast nichts mehr!, verfügbar unter: www.urbandata-platform.hamburg/was-ist-die-urban-data-platform-hamburg/; zuletzt abgerufen am 17.11.2020

7 Wegweiser Bürgergesellschaft: Open Government und Open Data, verfügbar unter: www.buergergesellschaft.de/mitentscheiden/handlungsfelder-themen/digitale-demokratie/open-government/open-government-und-open-data/, zuletzt abgerufen am 17.11.2020



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

in der direkten Umgebung mitunter Orte für nachbarschaftliche Begegnungen. Den öffentlichen Raum lebenswert zu gestalten, ist sowohl wichtiger Auftrag von Behörden (etwa im Bereich Stadtplanung) als auch Wunsch der Bürger selbst.

**Datenanalysen:** In Wien können Anwohner auf Autoparkplätzen am Straßenrand sogenannte Parklets installieren.[8] Diese Miniatur-Naherholungsflächen lassen sich zum Beispiel mit Liegestühlen, Bänken oder Topfpflanzen bestücken und werden so zu einem attraktiven Begegnungsort. Auf Basis des Open-Data-Portals der Stadt Wien können fünf verschiedene Datensätze, etwa zu bestehenden Fußgängerzonen, Radwegen und Anwohnerparkplätzen, auf einer Karte zusammengeführt werden, um mögliche Parkplätze für die Einrichtung eines „Parklets" aufzuzeigen.

**Mehrwert:** Das Beispiel verdeutlicht, wie Datenportale eine offene, partizipative Gesellschaft fördern. In Wien wurden bis zum Jahr 2020 bereits weit über 100 „Parklets" installiert, die das soziale Miteinander in der Nachbarschaft stärken.

## Herausforderungen

Die Etablierung von Datenmanagement-Plattformen im öffentlichen Sektor wirft Fragen auf und stellt Herausforderungen in zahlreichen Bereichen: Von grundlegender Bedeutung ist etwa ein übergreifender Ansatz, der sich in die Entwicklungsstrategie der Stadt einbettet. Darin stellt sich unter anderem die Frage, ob in erster Linie Verwaltungshandeln verbessert werden soll oder ob die Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft unter dem Stichwort „Open Data" stärker eingebunden werden sollen.

Auch **Datensicherheit und Datenschutz** sind zentrale Herausforderungen. Mit Datenschützern erarbeitete Leitlinien können dazu beitragen, die Nutzung und den Schutz von Daten in der Praxis in Einklang zu bringen. So kommt etwa die DSGVO lediglich bei personenbezogenen Daten zum Tragen und die meisten Anwendungsfälle erfordern keine personenbezogenen Informationen.

Der Schlüssel für die erfolgreiche Nutzung von Daten liegt darüber hinaus in der Digital- und Datenkompetenz des gesamten **Personals** sowie im Know-how von Spezialisten. Aufgaben von Data Engineers sind etwa das Entwickeln und Aufbauen von Datenmanagement-Portalen. Data Scientists wiederum arbeiten im Detail mit den Datensätzen, homogenisieren Daten und identifizieren Muster und Möglichkeiten, um Effekte und Mehrwerte aus diesen Daten zu ziehen. Darüber hinaus sind Anforderungsmanager erforderlich, die die in einer Behörde vorliegenden fachlichen Daten und Datenquellen kennen und die Anforderungen einer Behörde mit definieren können. Dies stellt hohe Ansprüche an die Personalbeschaffung und bedingt geeignete Weiterbildungsmaßnahmen für bestehende Mitarbeiter.

Der Datenfluss über Ressorts und Organisationsbereiche hinweg ist jedoch meist noch wenig ausgeprägt. Zur übergreifenden Nutzung von Daten müssen häufig erst **Prozesse und Organisationsstrukturen** geschaffen werden. So können beispielsweise Stadtwerke von den Daten der städtischen Behörden profitieren und umgekehrt. Beim Open-Data-Portal der Stadt Konstanz etwa nehmen die interdisziplinäre, ämterübergreifende Arbeitsgruppe sowie die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Fachdatenexperten der Stadt einen großen Stellenwert ein.[9]

Eine weitere Voraussetzung ist das Bereitstellen der **IT-Infrastruktur.** Neben Cloud-basierten Lösungen setzen etwa verschiedene Stadtverwaltungen auch auf Open-Source-Ansätze. Hier besteht der Vorteil in der Unabhängigkeit von proprietären Systemanbietern sowie in der Möglichkeit der Nachnutzung. Eine für eine Stadt offen entwickelte Lösung kann so von zahlreichen weiteren Städten verwendet und angepasst werden.

## Ausblick

Viele Städte stellen aktuell verstärkt Weichen, um die Potenziale von Daten für die nachhaltige, sichere und effiziente Smart City intensiver zu nutzen. Dabei sind Datenanalysen in städtischen Behörden, bei Stadt- und Bauplanern, ÖPNV-Unternehmen und Stadtwerken längst nicht mehr wegzudenken.

Das Erschließen – also das Verfügbarmachen von Daten in digitaler Form – ist Kernaufgabe für Verwaltungen. Die Ausgangssituation ist dabei, dass Daten dezentral und in unterschiedlichen Arten vorliegen (strukturiert, unstrukturiert oder in Papierform). Was zunächst banal klingt, geht mit hohen Anforderungen einher: Verwaltungen müssen ihre eigenen Daten „verstehen" – und sich darüber klar werden, welche Daten in ihrem Zuständigkeitsbereich überhaupt erhoben werden und vorrätig sind. Auf dieser Basis können Behörden ihre eigenen Daten digital erschließen, um sie über Datenportale auch für andere zu öffnen – und so einen Mehrwert für viele Interessengruppen jenseits der Verwaltung erzeugen.

Einmal erschlossene Daten könnten künftig sukzessive lokalen Start-ups, der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft zugänglich gemacht werden, um die Wertschöpfung der Daten in der Region zu unterstützen.

Das Verfügbarmachen von Daten ist zugleich die Voraussetzung dafür, selbst vermehrt weitere Datenquellen anderer, privater Anbieter zur Verfügung gestellt zu bekommen. Der künftige Mehrwert von Datenportalen dürfte demnach auch vom Geben-Nehmen-Prinzip geleitet sein.

*Benedikt Mack, Dominik Nerge*

8 Open Data Österreich (Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort): Anwendung CityMaking.Wien, unter: www.data.gv.at/anwendungen/citymaking-wien-3/, zuletzt abgerufen am 17.11.2020

9 Stadt Konstanz (2020): Kommunale Verwaltungsdaten für alle nutzbar machen, unter: https://offenedaten-konstanz.de/blog/kommunale-verwaltungsdaten-f-r-alle-nutzbar-machen; zuletzt abgerufen 17.11.2020



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

IM FOKUS

# Service- und Produktorientierung als Strategie für IT-Service-Provider der öffentlichen Hand

**Körperschaften des öffentlichen Rechts haben in der Vergangenheit ihre IT-Abteilungen vielfach ausgegliedert und zum Teil fusioniert. Dies geschah vor dem Hintergrund, dass IT-Entwicklung, IT-Betrieb und IT-Support keine hoheitlichen Aufgaben und somit auch keine Kernkompetenzen der öffentlichen Körperschaften darstellen. Im Zeitalter der Digitalisierung ändern sich Rahmenbedingungen in immer kürzeren Frequenzen, sodass sich die ausgegliederten IT-Abteilungen, die heute als IT-Dienstleister agieren, zu modernen IT-Service-Providern entwickeln müssen. Diese müssen – anders als die früheren IT-Abteilungen – die Bedürfnisse ihrer Kunden noch viel stärker in den Blick nehmen, proaktiv darauf eingehen und ihre Dienstleistungen darauf ausrichten.**

Die Kunden – beispielsweise die gesetzlichen Sozialversicherungsträger, deren Herausforderungen in diesem Artikel exemplarisch dargestellt werden – sind vielmals zugleich auch Gesellschafter der IT-Service-Provider. Ihnen erfolgt die Abrechnung zu pauschal oder zu intransparent und die Bereitstellung neuer IT-Funktionen in den spezifischen Kernsystemen ist zu langwierig. Aus unserer Beratungspraxis wissen wir, dass die Kunden von IT-Service-Providern erwarten, dass diese Hard- und Software sowie Beratungsdienstleistungen zu am Markt vergleichbaren Preisen anbieten. Bei der Hardware werden heute eine schnelle Beschaffung, eine unkomplizierte Bereitstellung sowie ein professioneller IT-Service vorausgesetzt. Hinzu kommt die rapide Veränderung der Arbeitswelt in der klassischen Sachbearbeitung, die durch die Maßnahmen zum Schutz gegen das Corona-Virus einen besonderen Schub bekommen hat. Die Relevanz einer stabilen, performanten und sicheren IT-Infrastruktur für das mobile Arbeiten hat in den vergangenen Monaten stark zugenommen und es ist anzunehmen, dass sich dieser Trend weiter fortsetzt.

Bei der Bereitstellung von Software stehen neben den bestehenden ERP-Systemen neue innovative IT-Lösungen im Fokus. Hierunter fallen zunehmend IT-Lösungen, die sich nicht nur an die Mitarbeiter der Auftraggeber, sondern auch an die Leistungsempfänger der Auftraggeber – also etwa Bürger, Versicherte oder Unternehmen – wenden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass auch zunehmend öffentliche Körperschaften ihren Leistungsempfängern vermehrt digitale Services anbieten müssen. Öffentliche Verwaltungen sind vor dem Hintergrund des Onlinezugangsgesetzes (OZG) sogar verpflichtet, bis 2022 einen digitalen Zugang zu ihren wichtigsten Leistungen anzubieten. So werden seitens der IT-Service-Provider nicht wie früher üblich ausschließlich die Anforderungen der Mitarbeiter des Kunden in die Entwicklung einer neuen IT-Lösung eingebunden. Stattdessen treten die IT-Service-Provider zukünftig auch mit den Leistungsempfängern der Auftraggeber in einen Dialog. Daher wird von den IT-Service-Providern eine professionelle Beratungsdienstleistung erwartet. Diese endet nicht mit dem Vorschlag einer geeigneten IT-Lösung, sondern beinhaltet auch deren Umsetzung in agilen und kundenorientierten Projekten.

## Der Weg zum IT-Service-Provider: Am Anfang steht die Strategie

Die veränderten bzw. höheren Kundenerwartungen zwingen die ausgegliederten IT-Abteilungen, sich von der klassischen Haus-IT hin zu einem modernen IT-Service-Provider zu transformieren. Dieser Wandel vollzieht sich in technischer, organisatorischer und kultureller Hinsicht.

Ausgehend von dieser Prämisse müssen IT-Service-Provider eine Strategie definieren und mit ihren Gesellschaftern, die oftmals zugleich ihre Kunden sind, abstimmen. Um eine erfolgreiche Zukunftsausrichtung zu erreichen, müssen IT-Service-Provider – wie jedes öffentliche Unternehmen auch – ihre eigene Strategie mit denen ihrer Gesellschafter in Einklang

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

# Blitzumfrage des Instituts für den öffentlichen Sektor

Aktuelle IT-Lösungen im öffentlichen Sektor sind nach Meinung ihrer Nutzer in den Behörden oft nicht flexibel und innovativ genug. An neue regulatorische oder fachliche Anforderungen lassen sich diese nicht ausreichend oder schnell genug anpassen. Verglichen mit dem heutigen Zustand sehen die Befragten hausinterne IT-Dienstleister künftig als weniger bedeutend an. Dies hat eine Blitzumfrage des Instituts für den öffentlichen Sektor unter Lesern der Zeitschrift PublicGovernance ergeben. An der bundesweiten Umfrage zwischen August und Oktober 2020 beteiligten sich 117 Akteure des öffentlichen Sektors – darunter 86 Beschäftigte aus Kommunal-, Landes- oder Bundesverwaltungen und 31 Vertreter aus Unternehmen in öffentlicher Hand.

### Innovations- und Anpassungsfähigkeit der IT-Lösungen ausbaufähig

Anpassungsfähigkeit, Innovationen sowie fachliche Anforderungen: Die Befragten sehen hier die drei größten Handlungsbedarfe bei ihren jeweiligen IT-Dienstleistungen. Gut jeder zweite Verwaltungsvertreter gab an, dass aktuelle IT-Lösungen nicht ausreichend oder schnell genug an neue regulatorische oder fachliche Anforderungen angepasst werden. Fast ebenso viele erachten ihre vorhandenen IT-Lösungen als nicht innovativ genug und vier von zehn Befragten meinen, vorhandene IT-Services erfüllten fachliche Anforderungen nur unzureichend. Fast ein Viertel sieht Veränderungsbedarf bei den Kosten – vorhandene IT-Lösungen sind ihnen zu teuer. Bei öffentlichen Unternehmen ist nur jeder sechste der Meinung, IT-Lösungen würden zu hohe Kosten verursachen. Den größten Handlungsbedarf sehen öffentliche Unternehmen (42 Prozent) dagegen bei der Berücksichtigung fachlicher Anforderungen.

### IT-Service in jeder zweiten Gebietskörperschaft zentralisiert

Während in drei von vier öffentlichen Unternehmen der IT-Service durch einen eigenen, hausinternen Dienstleister organisiert ist, trifft dies nur bei knapp der Hälfte der öffentlichen Verwaltungen zu: Mehr als ein Viertel der IT-Dienstleistungen in öffentlichen Verwaltungen werden schon jetzt von einem zentralen, für die gesamte Gebietskörperschaft zuständigen Dienstleister erbracht. Dabei werden 22 Prozent von einem externen öffentlichen Dienstleister, der für mehrere Gebietskörperschaften zuständig ist, betreut. Demgegenüber vertrauen zurzeit nur 6 Prozent aller Befragten auf private Dienstleister.

### Private Dienstleister künftig offenbar kaum gewünscht

Gegenüber der gegenwärtigen Situation wünschen sich die Befragten offenbar tendenziell eine Zentralisierung der IT-Dienstleistungen. Während in den Unternehmen nur noch gut die Hälfte der Befragten schätzt, in zehn Jahren noch über einen hausinternen Dienstleister zu verfügen, sind dies in der öffentlichen Verwaltung knapp ein Drittel. Nahezu identisch zum Istzustand in der Verwaltung rechnet über die Hälfte der dort Befragten weiterhin mit zentralen Dienstleistern, die entweder für die gesamte Gebietskörperschaft oder überregional tätig sind. In den öffentlichen Unternehmen sieht dies weniger als ein Viertel so. Aktuell sind es hier allerdings nur gut zehn Prozent, die angeben, von zentralen Dienstleistern betreut zu werden. Private Dienstleister scheinen künftig nur in den öffentlichen Unternehmen eine gewisse Rolle zu spielen (16 Prozent), in der öffentlichen Verwaltung beträgt der Anteil unter zehn Prozent.

bringen. Die Doppelrolle als Gesellschafter und Kunde kann nur durch ein striktes Gremienmanagement mit klaren Regeln der Zusammenarbeit und unter Einhaltung der Wirtschaftlichkeit zum Erfolg führen. Die Zustimmung der Gesellschafter zu der Strategie des IT-Service-Providers setzt voraus, dass diese Strategie auch gegenüber Kunden umgesetzt und gelebt werden muss.

Neben der Berücksichtigung diverser Einflussfaktoren (zum Beispiel gesetzliche Änderungen, technologischer Fortschritt) muss bei der Strategieentwicklung ein neues Verständnis für den tatsächlichen Kunden entwickelt werden. Viele IT-Service-Provider kennen diese Nutzer und die damit verbundenen Bedarfe an der Kundenschnittstelle zum Versicherten (Bürger, Interessent, Leistungsempfänger etc.) kaum, da sie lediglich mit ihren unmittelbaren Kunden (Mitarbeitern der öffentlichen Hand) in Kontakt stehen. Zum einen erschwert dies die Entwicklung von Produkten anhand von Kundenbedürfnissen und zum anderen schaffen IT-Service-Provider es nur in wenigen Fällen, auch die Kunden ihrer Kunden nachhaltig zu begeistern.

## Konsequente Service- und Produktorientierung für die Strategie entscheidend

Eine Erfolg versprechende Strategie für IT-Service-Provider, um die beschriebenen Herausforderungen zu lösen und sich neuen Rahmenbedingungen regelmäßig anzupassen, ist eine konsequente Service- und Produktorientierung (zum Beispiel Managed Services, Telekommunikations-Services). Im Kern werden hierzu am Anfang die eigenen Produkte und Services klar beschrieben, anschließend die Kern- und Unterstützungsprozesse entlang der Kundenbedarfe ausgerichtet, darauf basierend die qualifizierten Personalbedarfe geplant und abschließend erfolgt die Entwicklung von Preismodellen anhand von Kosten und Mengen mit dem Ziel, einen Marktvergleich zu ermöglichen.

Diese vereinfachte Vorgehensweise kann im Detail entlang der folgenden vier Perspektiven „Serviceausrichtung", „Steuerungsmodell", „Unternehmenskultur und Personalentwicklung" und „Führung" verdeutlicht werden. In der operativen Umsetzung werden diese oft in vier parallelen Arbeitsgruppen (bzw. Teilprojekten) organisiert.

## Perspektive 1: Serviceausrichtung

Ein moderner IT-Service-Provider sollte das Ziel verfolgen, die eigenen Leistungsversprechen marktüblich zu bepreisen, konstant eine hohe Qualität zu liefern und gleichzeitig wirtschaftlich zu handeln. Hierzu ist es notwendig, die Selbstkosten zu kennen und zum Beispiel über ein professionelles Asset Management auch kontinuierlich die Abnahmemengen nachzuhalten. Erst dann können tragfähige Preismodelle erarbeitet werden, die eine



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

Vergleichbarkeit am Markt ermöglichen. Erfahrungsgemäß wird eine Vielzahl weiterer Managementinstrumente erforderlich: Aktualisierung der Ist- und Sollprozesse, Notwendigkeit einer unternehmensweiten Zeiterfassung auf Services und Produkte, interne Leistungsverrechnung, zentrale Fremddienstleistersteuerung, ein professionelles Projektportfoliomanagement und belastbare Simulationen der jeweiligen Preismodelle. Viele IT-Service-Provider, die wir bei der Transformation begleitet haben, entschieden sich in diesem Kontext für eine Reorganisation der Aufbauorganisation. So ermöglichen sie einen Wandel von einer Cost-Center-Betrachtung hin zu einer Profit-Center-Struktur, um unternehmerisches Denken innerhalb der eigenen Organisation zu fördern.

## Perspektive 2: Steuerungsmodell

Aus Sicht der Unternehmenssteuerung ist es das Ziel eines IT-Service-Providers, die eigene Organisation und die damit verbundenen Services kontinuierlich zu verbessern, indem relevante Steuerungsparameter wie etwa die durchschnittliche Bearbeitungsdauer von Incidents und die Backlog-Entwicklung genutzt werden. Dies bedingt eine klare Steuerungsverantwortung, ein rechtskonformes Lizenz- und Vertragsmanagement sowie ein regelmäßiges Monitoring und Reporting der tatsächlich relevanten Kennzahlen. Der Ressourcenplanung geht oft eine Personalbedarfsanalyse voraus, um eine Dimensionierung der Personalkosten und auch eine Aktualisierung des Standortkonzeptes zu ermöglichen. An dieser Stelle ist zu betonen, dass bei einer Transformation von IT-Service-Providern insbesondere die kaufmännischen Herausforderungen und weniger die technischen Fragestellungen im Vordergrund stehen. Wir beobachten in aktuellen Beratungsprojekten, dass dies oft ein Spannungsfeld ist, da notwendige kaufmännische Qualifikationen für Transformationsprojekte, in denen ehemalige IT-Abteilungen zu professionellen IT-Service-Providern werden, fehlen und erst auf- oder ausgebaut werden müssen.

## Perspektive 3: Unternehmenskultur und Personalentwicklung

Dreh- und Angelpunkt bei der Serviceausrichtung ist das richtige Bewusstsein der Mitarbeiter. Neben dem wertschätzenden Miteinander sind ein ausgeprägtes Kostenbewusstsein und die Bereitschaft zur Kostenverantwortung in der Belegschaft notwendig. Kostentransparenz ist eine Grundvoraussetzung, um Mitarbeiter erfahren zu lassen, welche Kosten sie selbst verursachen. Für die kundenorientierte Entwicklung neuer IT-Produkte (zum Beispiel Apps oder Self-Services) fehlen den IT-Service-Providern vielmals die entsprechend qualifizierten Mitarbeiter. Dies hat oft den Hintergrund, dass die Mitarbeiter, die bei der Ausgliederung der IT-Abteilung zu dem IT-Service-Provider wechselten, nicht ausreichend aus- und weitergebildet wurden. Zudem ist die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitnehmern im IT-Bereich sehr hoch und die IT-Service-Provider konkurrieren hier mit bekannten und finanziell gut ausgestatteten Arbeitgebern aus der Privatwirtschaft. In diesem Wettbewerb sollten die IT-Service-Provider die Vorteile, die eine Beschäftigung im öffentlichen Sektor bietet (zum Beispiel Arbeitsplatzsicherheit), in Verbindung mit einer starken Unternehmenskultur nutzen, um sich am Markt als attraktiver Arbeitgeber zu positionieren.

Die Erarbeitung der Unternehmenskultur beginnt mit der Entwicklung von Zielbildern für die jeweiligen Organisationseinheiten des IT-Service-Providers. Diese Zielbilder sind zwingend erforderlich, um eine klare Vorstellung zu entwickeln, wie und entlang welcher Werte zusammengearbeitet werden soll. Daran anschließend empfehlen wir in der Praxis eine Mitarbeitertätigkeits- und Potenzialanalyse, um Mitarbeiter hinsichtlich ihrer Stärken einsetzen zu können – zum Beispiel, um mit den richtigen Mitarbeitern agile Methoden und Prinzipien in die klassischen Organisations- und Managementsysteme einzubinden. Dieser Wandel braucht vor allem Zeit, Bereitschaft und den Mut der Führungsebenen, sich auf den Veränderungsprozess einzulassen. Nur so kann ein IT-Service-Provider seine Mitarbeiter wirklich erreichen.

## Perspektive 4: Führung

Viele Führungskräfte der IT-Service-Provider sind den zukünftigen Anforderungen noch nicht gewachsen. Oft fehlen Feedbackmechanismen zu Verhaltens-, Leistungs- und Entwicklungszielen von Mitarbeitern und Teams. Dies ist darauf zurückzuführen, dass viele der heutigen Führungskräfte ehemals in der öffentlichen Verwaltung beschäftigt waren und die Förderung und Führung von Mitarbeitern in einem privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen nie gelernt haben. Benötigt wird neben der Führungskompetenz auch der richtige Mix aus kaufmännischem Basiswissen und fachspezifischem IT-Know-how. Ziel der Führungskräfte muss es sein, den Mitarbeitern Rahmenbedingungen (zum Beispiel Feedbackkultur und Teamziele) zu schaffen, um ihre Potenziale zu entfalten. Hierzu gehört es auch, möglichst unabhängig von Fremddienstleistern zu bleiben und entsprechende Qualifikationen über die Anwerbung entsprechenden Personals an sich zu binden.

## Fazit

Die großen Verwaltungsorganisationen der öffentlichen Hand wünschen sich flexible und steuerbare IT-Dienstleistungen sowie eine Produkt- und Servicebereitstellung zu marktfähigen Preisen. Dies setzt die beteiligten IT-Service-Provider unter erheblichen Veränderungsdruck, der durch die hohe Konkurrenz um Arbeitnehmer im Bereich IT verschärft wird. Langfristig geht es dabei nicht nur darum, Kunden und Gesellschafter zufriedenzustellen, sondern es müssen auch die Kunden der Kunden – also die Leistungsempfänger, Bürger etc. als Endverbraucher der IT-Produkte und -Dienstleistungen – durch smarte Prozesse nachhaltig zufriedengestellt werden. Eine Strategie, um diese Herausforderungen zu bewältigen, ist die konsequente Service- und Produktorientierung – in der insbesondere wirtschaftliche Überlegungen bezüglich Make-or-Buy (Produkt selbst fertigen oder fertigen lassen und kaufen), IT-Konsolidierung und Cloud-Lösungen zwingend zu berücksichtigen sind.

*Alexander Fricke, Louisa Schüßler, Fabian Czanderle*

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

STANDPUNKT

# Zusammen und innovativ gegen die Krise

## Wie der öffentliche Sektor die Kreativität von Start-ups nutzt

Mit der zweiten Welle der Covid-19-Pandemie in Deutschland steht der öffentliche Sektor erneut vor großen Herausforderungen. Die erste Infektionswelle im Frühjahr 2020 hat deutlich gemacht, wie notwendig die vollständige Digitalisierung der Verwaltung ist. Einiges wurde durch die Krise auf den Weg gebracht. Behörden haben in dieser Ausnahmesituation vielfach schnell und flexibel reagiert, um die Arbeitsfähigkeit der Verwaltung aufrechtzuerhalten. Hier ließe sich von der nunmehr höheren Anzahl der mobilen Endgeräte für Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter berichten oder der besseren Breitbandversorgung in der Fläche, die in den letzten Monaten Fahrt aufgenommen hat. Auch die Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Akteuren außerhalb des öffentlichen Sektors, etwa zivilgesellschaftliche Gruppierungen oder junge Digitalunternehmer, können die Behörden massiv in ihren Bemühungen für praxisnahe Lösungen unterstützen. Konkrete Erfolgsbeispiele der jüngeren Zeit zeigen, was durch die Zusammenarbeit verschiedener Akteure möglich ist.

### Start-ups unterstützen die Bundeswehr

So hat etwa der Defense Innovation Pitch Day am 22. Oktober in München gezeigt, dass Start-ups in der Lage sind, schnell anwendbare, manchmal auch unkonventionelle Lösungen anzubieten, wenn es darum geht, die Bundeswehr schneller als in den herkömmlichen Verfahren mit neuer Ausrüstung auszustatten und zukunftsfähig zu machen.

Digitalisierung, Automatisierung sowie die Integration von künstlicher Intelligenz weisen in eine Zukunft, die morgen schon Wirklichkeit werden kann. Allerdings sind die entsprechenden Rahmenbedingungen zu schaffen, damit nach Analyse der Anwendungsfähigkeit nutzerspezifische Lösungen auch kurzfristig adaptiert und in den Beschaffungsprozess integriert werden können. Start-ups auch jenseits von Zukunftslaboren einzubinden, würde dabei nicht nur der Bundeswehr dienen, sondern Motor und Referenz für junge Unternehmen und den Digitalstandort Deutschland sein.

### 1.000 Teilnehmer aus 20 Staaten bei Hackathon in Estland

Schauen wir über unsere Landesgrenzen hinaus, fällt rasch der Blick auf ein Beispiel aus dem digitalen Vorzeigestaat Estland: Estland veranstaltete verschiedene Hackathons mit dem Ziel, innovative Lösungen zu erarbeiten, die dabei helfen sollten, die Krise zu meistern und dem Land einen Wettbewerbsvorteil für die Zeit nach der Krise zu verschaffen. Bei „Hack the crisis“ im März 2020 kamen 1.000 Teilnehmer aus 20 Staaten zusammen.

Unter den ausgewählten Lösungen ist zum Beispiel SUVE, ein Chatbot der Regierung, der Fragen zu Covid-19 beantwortet, und „Share Force One“, eine Plattform zur Vermittlung und Teilung von Arbeitskräften. Gerade die Vernetzung von Unternehmen, die Arbeitskräfte suchen, mit solchen, die ihre Mitarbeiter krisenbedingt nicht oder nicht vollständig auslasten können, ist ein gutes Beispiel für neue Anforderungen, denen mit digitalisierten Lösungen begegnet werden kann.

### Berliner Start-up überzeugt mit solarbetriebenem Desinfektionsgerät

Bei der nächsten Runde, dem „Global Hack“ im April, waren es dann bereits 12.000 Teilnehmer aus 98 Ländern, die mit ihren Ideen einen Beitrag leisten wollten. Erfreulich ist, dass als Gewinner ein Start-up aus Berlin – SunCrafter – mit einem solarbetriebenen Desinfektionsgerät aus der Runde hervorgegangen ist. Das zeigt darüber hinaus, dass die Ideen auch länderübergreifend umgesetzt werden können.

### Behörden werden mutiger und beauftragen häufiger Start-ups

Erwähnenswert ist auch der „Wir vs. Virus“-Hackathon unter der Schirmherrschaft der Bundesregierung, der im März 2020 Organisationen und mehr als 30.000 Teilnehmende aus verschiedenen Bereichen zusammenbrachte. Die Projektergebnisse wurden zuletzt prämiert und gehen nun teilweise in die Umsetzung. Auch die Beauftragung eines Start-ups mit dem Roll-out eines sicheren Behördenmessenger-Systems in einigen norddeutschen Bundesländern ist ein deutliches Zeichen für den wachsenden Mut von Behörden, innovativen Ideen mehr Raum zu geben.

**Mathias Oberndörfer**
Bereichsvorstand
Öffentlicher Sektor,
KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

**Nachhaltige Digitalisierung erfordert Mut und Offenheit**

Dies sind nur einige Beispiele, die verdeutlichen, dass öffentlicher Sektor und Start-ups voneinander profitieren können. Es fehlt auch in Behörden nicht an Innovationskraft, häufig aber noch an Möglichkeiten, sich mit anderen Netzwerkern und Innovatoren innerhalb und außerhalb der öffentlichen Verwaltung auszutauschen, um voneinander zu lernen und sich gegenseitig zu unterstützen. Eine permanente Innovationsfähigkeit, wie sie von privaten Unternehmen vorgelebt wird, wird auch für die öffentliche Verwaltung Voraussetzung dafür sein, neue Technologien sinnvoll einzusetzen und kontinuierlich zu verbessern.

Regelmäßige Veranstaltungen wie Hackathons und Innovation Challenges können hier ein Forum schaffen, um gemeinsam mit Gleichgesinnten und Start-ups Ideen zu entwickeln und diese in nutzerorientierte Lösungen für eine zukunftsfähige Verwaltung zu überführen, die uns allen zugutekommt. Ein Innovationsökosystem, das die Player aus Verwaltung, Wirtschaft und Politik mit einbezieht, kann diese Entwicklung befördern.

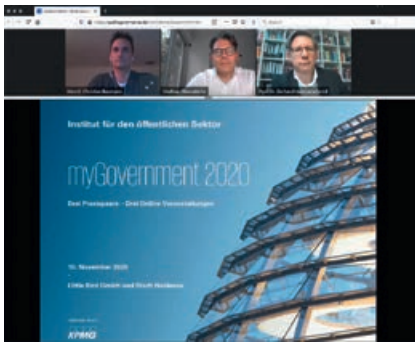
Eine fruchtbare Initiative innerhalb dieses immer weiter entstehenden Innovationsökosystems ist myGovernment. Die Vernetzungsinitiative des von KPMG geförderten Instituts für den öffentlichen Sektor setzt sich bereits seit fünf Jahren für die Zusammenarbeit von Start-ups mit dem öffentlichen Sektor und die Förderung von GovTech-Lösungen in der Verwaltung ein. Zu den Entdeckungen der vergangenen Jahre zählen zum Beispiel die jungen Unternehmen Polyteia, Anbieter einer intelligenten Entscheidungsplattform für Kommunen, und Vialytics, mit einer KI-basierten Lösung für das kommunale Straßenerhaltungsmanagement.

VERANSTALTUNGSRÜCKBLICK

# myGovernment 2020

## Staat und Start-ups: wie die Zusammenarbeit gelingt

„Vor dem Hintergrund der Digitalisierung sollte die öffentliche Verwaltung viel häufiger Probleme statt fertiger Lösungen ausschreiben“, sagt Henrik Baumann, Vergaberechtsexperte bei KPMG Law. So hätten junge Unternehmen aus der Start-up-Szene eine Chance, sich mit ihren neuartigen Produkten und innovativen Ansätzen im Ausschreibungsverfahren durchzusetzen. Im Rahmen der diesjährigen Online-Veranstaltungsreihe myGovernment, die das Institut für den öffentlichen Sektor vom 10. bis 12.11.2020 ausrichtete, haben die Start-ups Little Bird, Breeze Technologies und StackFuel gezeigt, wie sie öffentliche Auftraggeber mit ihrer Innovation überzeugt und so den digitalen Wandel im öffentlichen Sektor ein Stück weit vorangebracht haben.




Bereits im fünften Jahr in Folge hat das Institut für den öffentlichen Sektor das Netzwerk-Event für Start-ups und den öffentlichen Sektor ausgerichtet. In diesem Jahr mit neuem Konzept: Die Start-ups sind gemeinsam mit ihren Auftraggebern aus dem öffentlichen Sektor angetreten. Eine unabhängige Jury hat drei Praxispaare ausgewählt. „Mit myGovernment setzen wir uns für die Vernetzung von Staat und Start-ups ein. In diesem Jahr lag der Fokus auf der Zusammenarbeit – und wir haben gezeigt, dass sie funktioniert“, resümiert Franziska Holler, Projektmanagerin im Institut.

Den Auftakt der dreitägigen Veranstaltungsreihe machte das Start-up Little Bird gemeinsam mit der Stadt Heidenau. Mit einem digitalen Tool zur Organisation der Kindertagesbetreuung entwickelte Little Bird eine innovative Lösung für ein drängendes Problem und konnte die Stadtverwaltung schnell überzeugen. Auch dank einer mutigen und engagierten Amtsleiterin, die von Anfang an offen für Neues war, wurde das Projekt in Heidenau zum Erfolg. Am zweiten Tag von myGovernment 2020 präsentierte das Start-up Breeze Technologies, wie neue Sensortechnologien zur Überwachung von Luftqualitätsdaten in der Stadt Hennef implementiert wurden. Den Abschluss machte das junge Unternehmen StackFuel gemeinsam mit seinem Projektpartner, der Deutschen Bahn AG. StackFuel bietet digitale Trainings zum intelligenten Umgang mit Daten an und leistet so einen Beitrag zu mehr Datenanalyse-Kompetenz.

Die insgesamt rund 80 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus öffentlicher Verwaltung, Wissenschaft, Wirtschaft und von Start-ups zeigten in den Diskussionsrunden reges Interesse an den digitalen Lösungen und der Projektarbeit mit dem öffentlichen Sektor. Abgerundet wurden die Online-Veranstaltungen mit einem vergaberechtlichen Kommentar von Henrik Baumann, der praktische Tipps für Start-ups und öffentliche Beschaffer gab.

Weitere Informationen zur Initiative unter www.my-government.de

## Corona-Krise

### Investitionsbeschleunigungsgesetz beschlossen

Das Investitionsbeschleunigungsgesetz, dessen Entwurf von der Bundesregierung im August 2020 beschlossen wurde, ist am 5.11.2020 vom Bundestag verabschiedet worden. Das Gesetz soll Beschleunigungen bei Planungsverfahren im Infrastrukturbereich umsetzen und so gemäß Bundeswirtschaftsministerium zur „langfristigen Sicherung des Wirtschafts- und Investitionsstandorts Deutschland" beitragen. Hierzu hat das Bundeswirtschaftsministerium Beschleunigungen im Energiebereich in das Gesetz eingebracht, vor allem in Bezug auf Verfahren beim Bau von Windenergieanlagen. Das Gesetz soll damit auch der weiteren Umsetzung des Aktionsplans zur Stärkung der Windenergie dienen, den das Bundeswirtschaftsministerium im Herbst 2019 für einen zügigeren Ausbau von Windenergie an Land gestartet hatte.

Außerdem sollen große Verkehrsprojekte schneller realisiert werden. Um Investitionsmittel besser einsetzen zu können, sind beschleunigende Maßnahmen für Raumordnungsverfahren, die Elektrifizierung der Schienen und die Verwaltungsgerichtsbarkeit vorgesehen. Um Gerichtsverfahren zu Infrastrukturvorhaben zu beschleunigen, sollen die sogenannten Eingangszuständigkeiten vom Verwaltungsgericht auf das Oberverwaltungsgericht bzw. den Verwaltungsgerichtshof verlagert werden. Dies betrifft unter anderem Planfeststellungsverfahren für Landesstraßen und Streitigkeiten um die Genehmigung von Windenergieanlagen.

### Kommunen verzeichnen erhebliche Einbrüche bei Gewerbesteuereinnahmen

Bedingt durch die Corona-Pandemie müssen Kommunen im Jahr 2020 schätzungsweise mit 25 Prozent weniger Einnahmen aus Gewerbesteuern rechnen. Dies geht aus einer im Juli 2020 veröffentlichten Kurzexpertise des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) und des Leibniz-Zentrums für Europäische Wirtschaftsförderung (ZEW) für den Deutschen Städtetag hervor. Besonders betroffen seien hierbei Regionen, die vorrangig von gastronomischen und kulturellen Wirtschaftszweigen geprägt sind. Das von Bund und Ländern beschlossene Konjunkturpaket stabilisiere die kommunale Haushaltslage laut Studie nur kurzfristig und müsse mit weiteren Maßnahmen zum Auffangen pandemiebedingter Haushaltsdefizite in den Folgejahren ergänzt werden.

Vor dem Hintergrund bereits gesammelter Erfahrungen hinsichtlich der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009, im Zuge derer kommunale Investitionstätigkeiten zurückgefahren wurden, formulieren Difu und ZEW konkrete Maßnahmen, um den Negativfolgen der Krise zu begegnen. Die Verfasser empfehlen eine Prüfung, ob Teile der Kompensationszahlungen von Bund und Ländern in Form von Investitionszuschüssen gewährt werden können. Damit drohende Belastungen in Folgejahren nicht zu weiteren planerischen Unsicherheiten führen, sollten finanzielle Risiken nach Ansicht von Difu und ZEW auf höhere Ebenen transferiert werden.

Zum anderen müsse die regional unterschiedliche Ausgangslage bei der Mittelbewilligung Berücksichtigung finden. Um ausbleibende Investitionstätigkeiten zu vermeiden und die Schere zwischen finanzschwächeren und finanzstärkeren Kommunen nicht weiter auseinandergehen zu lassen, empfehlen die Studienautoren ein von Bund und Ländern zu entwickelndes Begleitprogramm. Vor allem diejenigen Kommunen, die in strukturschwachen und krisenanfälligen Regionen angesiedelt sind, sollten dadurch auch über den Jahreswechsel hinaus bei konjunkturpolitischen Maßnahmen unterstützt werden können.

Die Kurzexpertise „Kommunale Antworten auf die globale Corona-Krise" des Difu und ZEW kann unter www.difu.de kostenlos heruntergeladen werden.

### Coronabedingte Lockerungen im Vergaberecht bis Ende 2021

Das Bundeswirtschaftsministerium hat zur Beschleunigung öffentlicher Investitionen und zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie die Vergaberechtsregelungen für alle Bundesverwaltungen bis zum 31.12.2021 gelockert. Dies teilte das Ministerium in einem Rundschreiben an alle Beschaffungsstellen des Bundes mit. Die Maßnahme ist Teil des Corona-Konjunkturpakets der Bundesregierung.

Bis zu einer Wertgrenze von 100.000 Euro ohne Umsatzsteuer können auf Bundesebene von nun an vereinfachte und schnellere Vergabeverfahren im Bereich der Liefer- und Dienstleistungsaufträge durchgeführt werden. Bei Bauaufträgen erhöht sich die Grenze von maximal 150.000 Euro im Bereich des Tief-, Verkehrswege- und Ingenieurbaus auf bis zu eine Million Euro ohne Umsatzsteuer. Zusätzlich können Bundesstellen bei Direktaufträgen von Waren und Dienstleistungen mit einem Wert von bis zu 3.000 Euro direkt – das heißt ohne ein Vergabeverfahren – einkaufen. Gleichzeitig können Fristen für die Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten im Einzelfall auf weniger als zehn Tage verkürzt werden.



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

### Covid-19-Pandemie: Themen-Website mit Publikationen zur Krisenbewältigung

Die Herausforderungen, die der Umgang mit der Covid-19-Pandemie für Wirtschaft, Politik und Gesellschaft mit sich bringt, sind auch Monate nach Beginn der Corona-Krise allgegenwärtig. Insbesondere der öffentliche Sektor wird hinsichtlich seiner Handlungsfähigkeit in vielen Bereichen auf eine harte Probe gestellt.

Hilfestellung und Handlungsempfehlungen für zahlreiche von der derzeitigen Krise beeinflusste Bereiche hat das Institut für den öffentlichen Sektor in einer umfangreichen Auswahl eigener Artikel, Policy Papers und Studien auf der Website www.publicgovernance.de zusammengestellt. Die Auswahl umfasst zum einen Artikel, die die Covid-19-Pandemie unmittelbar als Thema aufgreifen. Zum anderen finden Sie dort Publikationen, die bereits vor der Krise entstanden sind, aber aktuell für dieses Thema von genereller Bedeutung sind. Darunter fallen Schwerpunkte wie Risikomanagement, Resilienzaufbau in Kommunen, digitale Strategien und mögliche Kooperationsformen zur Krisenbewältigung sowie Finanzmanagement in Krisenzeiten.

Alle Publikationen sind auf der Themenseite „Covid-19: Antworten auf die Krise“ unter folgendem Link verfügbar: www.publicgovernance.de/Covid-19

Auch die meisten Bundesländer haben ihre Vorgaben für Landes- und Kommunalbehörden angepasst. In Mecklenburg-Vorpommern ist beispielsweise bei öffentlichen Aufträgen unterhalb der EU-Schwellenwerte eine dem Beschaffungsvorgang vorgelagerte Markterkundung durch den Auftraggeber nicht mehr notwendig. In Rheinland-Pfalz wurden temporär die Wertgrenzen angehoben, sodass beispielsweise eine freihändige Vergabe bei Bauleistungen bis zu einem Auftragswert von 100.000 Euro möglich ist. Bisher galt ein Grenzwert von 40.000 Euro. In Nordrhein-Westfalen wurde die befristete Aussetzung der Unterschwellenvergabeordnung für den Einkauf von Waren und Dienstleistungen, die der Eindämmung der Corona-Pandemie dienen, vorerst bis zum 31.12.2020 verlängert. Die Unterschwellenvergabeordnung regelt die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen unterhalb der von der EU definierten Schwellenwerte. Gleiches gilt für die befristete Erhöhung der Wertgrenzen für Vergaben von Liefer- und Dienstleistungen im Unterschwellenbereich in Bayern.

Das Bundeswirtschaftsministerium kündigte zudem an, dass es sich im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft für eine europaweite Vereinfachung der vergaberechtlichen Vorgaben einsetzen will.

## Corporate Governance

### Neuer Bundeskodex: Auswirkungen bei Bundesunternehmen und Bundesministerien

Das Bundeskabinett hat am 16.9.2020 die erstmals novellierten „Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes“ verabschiedet. Die Grundsätze waren im Jahr 2009 eingeführt worden und richten sich an Unternehmen im Eigentum des Bundes sowie an die verschiedenen beteiligungsführenden Bundesministerien.

Gemäß Bundesfinanzministerium soll durch die Novelle nicht nur eine Anpassung an verschiedene Rechtsentwicklungen der vergangenen Jahre erfolgen. Auch die Vorbildrolle der Unternehmen mit Bundesbeteiligung sowie die damit verbundene Verantwortung der Unternehmensorgane und der Beteiligungsführung sollen durch sie herausgestellt werden. Kernelement ist demnach die Implementierung einer aktiveren Beteiligungsführung. Diese beinhaltet die Definition von Wirkungszielen und eine entsprechende regelmäßige Erfolgskontrolle durch die zuständigen Fachministerien. In Bezug auf die Bundesunternehmen selbst zählen zu den Hauptelementen der Kodexnovelle die Sicherstellung einer sozialen und gleichstellungsfördernden Unternehmenskultur, die Formulierung klarer Vergütungsregeln für die Mitglieder der Geschäftsführung sowie verschiedene Regelungen zu Nachhaltigkeit, Nachhaltigkeitsberichterstattung und Compliance-Management.

Die neuen Grundsätze bestehen nunmehr aus zwei Teilen (vormals drei): Teil 1 bildet der „Public Corporate Governance Kodex des Bundes“ (PCGK Bund), der an die Unternehmensorgane der Bundesunternehmen adressiert. Alle unmittelbaren Mehrheitsbeteiligungen des Bundes in privater Rechtsform, wie zum Beispiel die Deutsche Bahn, die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) oder die Bundesdruckerei, müssen jährlich eine Entsprechenserklärung veröffentlichen, ob sie allen Regelungen des PCGK Bund entsprochen haben, und etwaige Abweichungen begründen. Für viele weitere Bundesunternehmen, wie beispielsweise die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) oder die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA), wird die Anwendung des Kodex angeregt. Teil 2 umfasst die „Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung“, die an die entsprechenden Bundesministerien gerichtet sind. Diese schließen nun auch die bislang separaten Berufungsrichtlinien für Aufsichtsratsmitglieder ein. Für das Geschäftsjahr 2020 können betroffene Bundesunternehmen die rückblickende Entsprechenserklärung zum Public Corporate Governance Kodex des Bundes noch gemäß der Fassung von 2009 abgegeben.

Die neuen Grundsätze können unter www.bmf.bund.de heruntergeladen werden.

### Gegen Unternehmenskriminalität: Neues Verbandssanktionengesetz auf den Weg gebracht

Künftig soll es vereinfacht werden, sowohl private als auch öffentliche Unternehmen für schuldhaftes Handeln ihres leitenden Personals in Mithaftung zu nehmen. Legitimieren soll dies zumindest das im Juni 2020 von der Bundesregierung beschlossene „Gesetz zur Stärkung der Integrität der Wirtschaft“. Konkret

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

sind neben einer deutlichen Erhöhung monetärer Sanktionen aber auch Anreize, die interne Compliance-Maßnahmen mit strafmildernder Wirkung begünstigen sollen, vorgesehen.

Je nach Größe des straffällig gewordenen Unternehmens, gemessen am Jahresumsatz, soll entweder das bisherige Ordnungswidrigkeitenrecht greifen oder aber das neue sogenannte Verbandssanktionengesetz. Dadurch sollen vor allem kleine und mittelständische Organisationen vor wirtschaftlicher Überforderung hinsichtlich des Strafmaßes geschützt werden. Bei Jahresumsätzen jenseits der Grenze von 100 Millionen Euro sollen an der Wirtschaftskraft orientierte Sanktionen von bis zu 10 Prozent des Jahresumsatzes verhängt werden.

Die Implementierung geeigneter Compliance-Management-Systeme im Unternehmen kann laut Gesetzentwurf für eine deutliche Entschärfung des Strafmaßes sorgen. So sollen sowohl bei der Entscheidung über Art und Höhe der Sanktion als auch hinsichtlich der Einstellung des Verfahrens die unternehmenseigenen Maßnahmen berücksichtigt werden. Nachdem erst kürzlich der Bundesrat auf fachlichen Änderungsbedarf hinwies, eine vom Rechts- und Wirtschaftsausschuss vorgeschlagene Generalablehnung jedoch keine absolute Mehrheit fand, könnte das Gesetz nach einer zwei- bis dreijährigen Übergangsfrist frühestens 2023 in Kraft treten. Der letzte Schritt im Gesetzgebungsverfahren ist zumindest nunmehr eingeleitet: Der überarbeitete Regierungsentwurf wurde am 21.10.2020 dem Bundestag vorgelegt.

### Neuer Online-Lehrgang für Behördenvertreter: Nutzerzentrierte Digitalisierung

In Zusammenarbeit mit der Bitkom Akademie bietet das Institut für den öffentlichen Sektor am 14./15.4.2021 erstmals einen neuen Zertifikatslehrgang zur nutzerzentrierten Digitalisierung in Behörden an. Die Teilnehmer dieser interaktiven Online-Schulung erhalten einen Einblick in gesetzliche Rahmenbedingungen, zentrale Akteure sowie aktuelle Initiativen wie das Onlinezugangsgesetz, die Auswirkungen auf Digitalisierungsprojekte und die Leistungserbringung in ihrer Behörde oder Kommune haben. Sie lernen zudem hilfreiche agile Projektmethoden und Prinzipien des Innovationsmanagements sowie konkrete Projektbeispiele aus Behörden kennen. Auf dieser Basis erarbeiten die Teilnehmer interaktiv Ideen für die praktische Umsetzung eines Digitalisierungsprojekts in der eigenen Organisation.

Der kostenpflichtige Lehrgang „Digitale Verwaltung – innovative Umsetzung in Bund, Ländern und Kommunen" richtet sich als Basisschulung an alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes in Kommunalverwaltungen sowie in Ministerien und nachgeordneten Behörden auf Bundes- und Landesebene. Digitalisierungserfahrungen oder Informatikkenntnisse werden nicht vorausgesetzt.

Das detaillierte Programm und die Anmeldungsmöglichkeit finden Sie unter:
https://www.bitkom-akademie.de/online-zertifikatslehrgang/digitale-verwaltung-agile-methoden-behoerden-kommunen

## Digitalisierung

### Gesetzentwurf beschlossen: Identifikationsnummer für jeden Bürger

Um den Verwaltungsaufwand für Behörden zu verringern und Bürgern einen leichteren Zugang zu Verwaltungsleistungen zu ermöglichen, soll künftig eine Personenkennziffer vom Bundeszentralamt für Steuern vergeben werden. Basierend auf der bereits vorhandenen Steueridentifikationsnummer sollen die schon vorhandenen Daten in ein zentrales, registerübergreifendes Ordnungsmerkmal Bürger eingeführt werden. Das sieht der am 23.9.2020 von der Bundesregierung verabschiedete Entwurf des Registermodernisierungsgesetzes vor.

Die elfstellige Kennziffer soll dabei unter anderem persönliche Daten wie Name, Geschlecht, Geburtsdatum und Adresse umfassen und bei behördenübergreifenden Verwaltungsprozessen einen erleichterten Zugriff auf die Personendaten der entsprechenden Bürger gewähren. Voraussetzung ist die jeweilige Zustimmung des Bürgers zum Datenabruf. Deutschland ist nach Angaben der Bundesregierung bislang das einzige EU-Land ohne eine nationale Kennziffer zur eindeutigen Identifikation von Personendaten. Potenzielle Anwendungsbeispiele seien hierbei BAföG- oder Elterngeldanträge, für die die benötigten personenbezogenen Dokumente künftig digital von den Behörden selbst bezogen werden könnten. Das Bundesinnenministerium sieht die Registermodernisierung einschließlich der Personenkennziffer als „Grundstein für die digitale Verwaltung" und „Voraussetzung für die Umsetzung des im Zuge des Onlinezugangsgesetzes (OZG) wesentlichen „Once-only-Prinzips".

Datenschutzrechtliche Bedenken gegen das geplante Gesetz äußerte der Bundesdatenschutzbeauftragte. Er warnte davor, dass „personenbezogene Daten in großem Maße leicht verknüpft und zu einem umfassenden Persönlichkeitsprofil vervollständigt werden können".

Zusätzlich zur Identifikationsnummer für Bürger ist geplant, wirtschaftlich Tätigen ebenfalls eine eindeutige Kennzahl zuzuordnen. Diese Wirtschafts-Identifikationsnummer des Bundeszentralamts für Steuern soll der eindeutigen Zuordnung von natürlichen Personen zu zugehörigen Unternehmen dienen. Bislang wird eine solche Identifikationsnummer jedoch noch nicht erteilt, da die Implementierungsarbeiten laut Bundeszentralamt für Steuern noch einen längeren Zeitraum beanspruchen werden.

### DigitalService4Germany: Apps für Bundesbehörden

Mit der Software-Entwicklungseinheit „DigitalService4Germany" steht den



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

Bundesbehörden seit September 2020 ein eigener Software-Dienstleister zur Verfügung, der zum Beispiel Apps entwickeln soll.

Die neue Einheit wurde als GmbH in Bundeshand gegründet, die als privatrechtlich organisierter Dienstleister gegen Entgelt Software-Entwicklungen für Bundesbehörden anbietet. Sie ist aus den Fellowship-Programmen Tech4Germany und Work4Germany hervorgegangen, bei denen Digital-Talente und Innovationstreiber mit Bundesministerien zusammenarbeiten und deren Schirmherr Kanzleramtschef Helge Braun ist. Die beiden Fellowship-Programme sollen Teil der neuen GmbH bleiben. Laut Medieninformationen plant der „Digital Service", bis zu 100 Mitarbeiter einzustellen. Finanziert wird die GmbH laut Mitteilung der Bundesregierung mit einem Startkapital in Höhe eines „hohen einstelligen Millionenbetrags". Spätestens nach vier Jahren solle sich die GmbH aber selbst tragen.

### Einheitlicher Servicestandard für OZG-Umsetzung veröffentlicht

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) hat einen einheitlichen Servicestandard für die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) herausgegeben. Darin enthalten sind Empfehlungen zu den Themen Nutzerzentrierung, Vorgehen, Zusammenarbeit der beteiligten Akteure, Offenheit der digitalen Lösungen, technischer Betrieb und Wirkungscontrolling. So soll eine einheitliche Qualität sämtlicher digitalen Leistungen erreicht werden. Der Fokus aller Vorgaben liegt auf der Optimierung der Nutzerfreundlichkeit der Leistungen und soll so eine bundesweit hohe Qualität der digitalisierten Verwaltungsleistungen sichern. Zugleich sollen sie als Orientierung für die Entwicklung neuer digitaler Angebote sowie der Verbesserung bereits bestehender Services dienen.

Nutzeranforderungen sollen gemäß des Servicestandards erhoben, verstanden und bewertet werden; die Ergebnisse sollten entsprechend in die digitalen Anwendungen integriert werden. Hierfür sollten Beschreibungen der Nutzer und „Nutzungskontexte" berücksichtigt werden. Die Lösungen sollten intuitiv nutzbar und barrierefrei sein. Das BMI rät ausdrücklich zu Zusammenschlüssen von Entwicklungsgemeinschaften zur gemeinsamen Erarbeitung digitaler Leistungen. Der Servicestandard beruht auf einem Vorschlag, den der Normenkontrollrat bereits in seinem Gutachten „E-Government in Deutschland: Wie der Aufstieg gelingen kann" im Jahr 2016 veröffentlicht hatte. Der in Großbritannien schon seit vielen Jahren eingesetzte „Digital Service Standard" adressiert ähnliche Prinzipien.

Das BMI stellt einen Audit-Test zur besseren Selbsteinschätzung und Bewertung des eigenen verwaltungsinternen OZG-Umsetzungsstandes zur Verfügung: https://servicestandard.ozg-umsetzung.de/index.php/62918?lang=de

### Normenkontrollrat warnt vor Monopolstrukturen im Zuge der OZG-Umsetzung

Der Normenkontrollrat warnt in seinem Bericht „Monitor Digitale Verwaltung #4" vom September 2020 vor monopol- bzw. oligopolartigen Anbieterlandschaften, die im Rahmen der OZG-Umsetzung entstehen könnten. Daraus könnten langfristige Abhängigkeiten der Verwaltungen von einzelnen Unternehmen resultieren. Zeitgleich hat sich jedoch der IT-Planungsrat für das „Einer-für-Alle"-Prinzip entschieden. Nur so könne die OZG-Umsetzung ressourcenschonend und flächendeckend beschleunigt werden.

Der Normenkontrollrat argumentiert, dass der Bündelungsansatz von Lösungsanbietern nicht dazu führen dürfe, dass nur einige wenige Unternehmen digitale Lösungen für die Verwaltung bereitstellten und so „Einer-für-Alle-Monopole" entstünden. Die digitalen Lösungen und Leistungen von Mittelständlern und Start-ups sollten von den Verwaltungen selbstverständlicher in Betracht gezogen werden. Gleichzeitig plädiert der Normenkontrollrat dafür, dass digitale Lösungen ein hohes Maß an Modularisierung und Standardisierung beinhalten. Offene Schnittstellen sollten die Übertragungs- und Kombinierbarkeit der digitalen Lösungen sicherstellen und so eine Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure ermöglichen.

Öffentliche Auftraggeber sollten zusätzlich darauf achten, dass verstärkt offene Software entwickelt, gepflegt und genutzt wird, und dass Entwicklungsgemeinschaften systematisch gefördert werden, so der Normenkontrollrat. Denn trotz des zeitlichen Umsetzungsdrucks bis 2022 sei eine Wettbewerbssituation unter den potenziellen Auftragnehmern wichtig. Nur so könne mehr Innovationskraft sowie eine höhere Wirtschaftlichkeit in der digitalen Lösungsentwicklung entstehen und Markteintrittsbarrieren würden minimiert.

Der „Monitor Digitale Verwaltung #4" kann auf der Website des Normenkontrollrats heruntergeladen werden: www.normenkontrollrat.bund.de

## Öffentliche Finanzwirtschaft

### 96,2 Milliarden Euro Nettokreditaufnahme – Bundeshaushalt 2021 beschlossen

Nachdem bereits im laufenden Jahr 2020 ein Höchststand der Nettokreditaufnahme erreicht worden ist, geht das Bundesministerium der Finanzen (BMF) infolge der Covid-19-Pandemie auch für das Jahr 2021 von einer überdurchschnittlich hohen Nettokreditaufnahme in Höhe von 96,2 Milliarden Euro aus. Damit wäre abermals ein Rückgriff auf die Ausnahmeklausel zur Schuldenbremse nötig, die ab dem Jahr 2022 jedoch keine Anwendung mehr finden soll. Dies geht aus dem am 23.9.2020 beschlossenen Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2021 hervor.

Nach Angaben des BMF sei es auch im Folgejahr ratsam, die auf den Weg gebrachten Konjunktur- und Krisenbewältigungsmaßnahmen weiterzuführen, damit volkswirtschaftliches Wachstum möglich bleibt. Die Tragfähigkeit des Bundeshaushalts sei bisweilen nicht gefährdet. Der im Frühjahr 2020 vom BMF prognostizierte Rückgang des Bruttoinlandsproduktes um 6,3 Prozent belaufe sich derzeit auf nur noch 5,5 Prozent. Die Finanzplanung geht zudem davon aus, dass im Folgejahr mit einem Wachstum der Wirtschaftsleistung von 4,4 Prozent zu rechnen sei.

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

Der Bundesrechnungshof äußerte sich in einem Bericht vom November 2020 kritisch; er hält die Nettokreditaufnahme für unangemessen. Es mangele an Bemühungen, die Kredithöhe an die vorherrschende Notlage anzupassen und auf ein erforderliches Maß zu begrenzen, so die Rechnungsprüfer.

Weiterführende Informationen können unter www.bundesfinanzministerium.de abgerufen werden.

### Gutachten empfiehlt Investitionsfördergesellschaften für den Infrastrukturausbau

Seit Langem wird der Zustand öffentlicher Infrastruktur in Deutschland beklagt. Nun hat ein Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium das Thema aufgegriffen, Probleme und entsprechenden Reformbedarf beim Ausbau öffentlicher Infrastruktur analysiert und Politikempfehlungen formuliert. Durch fehlende infrastrukturelle Investitionen habe sich die bestehende Infrastruktur deutlich verschlechtert, wenngleich diese im internationalen Vergleich immer noch gut dastehe.

Die Wissenschaftler bemängeln in dem im Juli 2020 veröffentlichten Papier, dass bereits „seit vielen Jahrzehnten" zu wenige Investitionen in die öffentliche Infrastruktur geflossen seien. Als besonders problematische Bereiche werden neben der digitalen Infrastruktur der Aus- und Umbau der Strom-, Gas- und Wasserstoffnetze hervorgehoben. Im Gesundheitswesen seien darüber hinaus Investitionen in Laborkapazitäten, Arzneimittelvorräte und Schutzausrüstungen erforderlich, um gegen zukünftige Pandemien und andere Katastrophen gerüstet zu sein. Grund für den unzureichenden Ausbau der Infrastruktur sei laut Gutachten nicht etwa eine zu knappe Finanzlage. Es benennt vielmehr eine Mischung aus unterschiedlichen Ursachen – wie etwa eine „mangelnde Langfristorientierung der Politik" neben „zu vielen unterschiedlichen Verantwortlichkeiten" und einer „ungeeigneten Governance-Struktur". Zudem bedrohe auch die Covid-19-Pandemie die öffentliche Investitionstätigkeit, da mittelfristig eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auf Kosten der Investitionsausgaben erfolgen könnte.

Ausgehend von der Bestandsaufnahme diskutiert das Gutachten Reformansätze für die Erhöhung von Investitionen in öffentliche Infrastruktur. So schlägt der Beirat vor, auf Bundes- und Landesebene neue Institutionen – sogenannte Investitionsfördergesellschaften – mit langfristig garantierter Finanzierung zu schaffen. Diese würden den Förderern von Infrastruktur (zum Beispiel Kommunen) sowie den Leistungsanbietern (wie etwa die Bauwirtschaft) Planungssicherheit geben. Darüber hinaus empfiehlt der Beirat, die Kommunen weiterhin bei Sozialausgaben zu entlasten. Ein zusätzliches Problem sei, dass Infrastrukturvorhaben häufig am Widerstand lokaler Betroffener scheitern. Eine Verringerung der Mehrstufigkeit beim Rechtsschutz – gegebenenfalls in Verbindung mit einer Kompensation von Betroffenen – könne zu einer Beschleunigung des Infrastrukturausbaus beitragen. Um infrastrukturelle Defizite frühzeitig aufzuzeigen, empfiehlt der Wissenschaftliche Beirat darüber hinaus einen Bericht zur Qualität und Leistungsfähigkeit der Infrastruktur, eine langfristige Investitionsbedarfsanalyse sowie eine integrierte Infrastrukturplanung für die Bereiche Strom, Gas und Wasserstoff.

Das Gutachten „Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf" ist auf der Website des Bundeswirtschaftsministeriums www.bmwi.de verfügbar.

### Fördermittelregularien benachteiligen strukturschwache und kleine Kommunen

Das Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung beklagt gemeinsam mit der Wüstenrot Stiftung, dass die derzeitigen überwiegend vorherrschenden Fördermittelregularien im öffentlichen Sektor kleinere und strukturschwächere Kommunen benachteiligen. Oft könnten sie den notwendigen Eigenanteil nicht stemmen oder hätten keine personellen Ressourcen zur Bearbeitung der umfangreichen Förderanträge. Im Ergebnis würden sich kleine und strukturschwache Kommunen häufig gar nicht erst auf Fördergelder bewerben.

Um aber gerade diese Kommunen zu unterstützen, die von Fördergeldern am meisten profitieren können, schlagen die Autoren Alternativen zur klassischen Vorgehensweise vor: Kosten, die durch die Antragstellung entstehen, könnten bereits mit dem notwendigen Eigenanteil verrechnet werden. Gleichzeitig könnten auch die einzelnen Länder die Eigenanteile ihrer Kommunen übernehmen oder vermehrt niedrigschwellige Förderprogramme initiieren, die weniger Förderbedingungen voraussetzen. Eine weitere Möglichkeit wäre, dass Vereine, Unternehmen oder engagierte Bürger die Gemeinden durch Spenden oder Sponsoring dabei unterstützen, den geforderten Eigenanteil aufzubringen. Dies sei allerdings nur möglich, wenn die Förderrichtlinien dies zulassen.

Das Diskussionspapier „Wer schon viel hat, dem wird noch mehr gegeben?" ist auf folgender Website abrufbar: www.berlin-institut.org

## Haushalts- und Rechnungswesen

### Geringere Investitionsbereitschaft durch kommunale Doppik

Kommunen, die die doppelte Buchführung verwenden, zeigen sich zurückhaltender bei der Veräußerung von Sachvermögen und haben eine geringere Bereitschaft zu investieren. Auch eine Tendenz zu höheren Verwaltungsausgaben sei bei doppischer kommunaler Haushaltsführung erkennbar. Zu diesen Ergebnissen kommen drei aktuelle Studien, die kausale Wirkungen der doppischen Buchführung in Kommunen analysiert haben. Die Erkenntnisse wurden in einem zusammenfassenden Artikel in der Fachzeitschrift „Wirtschaftsdienst" evaluiert. Neben der Studie des Sachverständigenrats zur Begutachtung für wirtschaftliche Entwicklung (vergleiche „Studie: Doppik-Einführung reduziert kommunale Vermögensveräußerungen, PublicGovernance, Frühjahr 2020, S. 25) sind auch Ergebnisse aus den Studien des Leibniz-Instituts für



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

Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo) sowie der Freien Universität Berlin in die Evaluierung mit eingeflossen.

Das ifo untersuchte in seiner Studie Landkreise sowie kreisfreie Städte in Bayern in einem Beobachtungszeitraum von 1995 bis 2006. In der Studie der Freien Universität Berlin wurden Gemeinden in Baden-Württemberg im Zeitraum von 2005 bis 2016 betrachtet. Der beobachtete Rückgang von Vermögensveräußerungen entspricht den Erwartungen, da nach doppischem System lediglich dann ein Ertrag entsteht, wenn Gegenstände über dem Buchwert veräußert werden. Dies ist in der kameralen Haushaltsführung nicht der Fall: Da hierbei auch ein Verkauf unter Wert gewinnbringend verbucht wird, werden lediglich Einzahlungen betrachtet.

Überrascht zeigten sich die Autoren über die mangelnde Investitionsbereitschaft. Da in der Doppik jede Investitionsauszahlung auch zu einer Erhöhung der Vermögenswerte führt, wäre anzunehmen, dass zusätzliche Investitionen getätigt würden. Die Ergebnisse aller drei Studien weisen jedoch auf das Gegenteil hin: Die Einführung der Doppik habe zu negativen Effekten auf die öffentlichen Investitionen geführt. Als Ursache für die geschmälerte Investitionsbereitschaft vermuten die Autoren die höheren Verwaltungsausgaben etwa für Personal oder Sachaufwand, die im Zusammenspiel mit den geringeren Erträgen aus Vermögensveräußerungen den finanziellen Handlungsspielraum verringern.

Die Analyse der drei Studien „Bremst die Doppik öffentliche Investitionen? Ergebnisse aus drei aktuellen Evaluationsstudien“ von Christofzik, D./Dorn, F./Gäbler, S./Raffer, Ch./Rösel, F. ist erschienen im Wirtschaftsdienst, Heft 9, 2020, S. 707-711.

## IPSAS versus Doppik: Gravierende Unterschiede bei kommunalen Jahresabschlüssen

Eine mehr als 100-prozentige Abweichung bei der Bewertung der Pensionsrückstellungen ergab die Umwandlung des doppischen Jahresabschlusses der Stadt Leverkusen nach International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). In einem gemeinsamen Projekt der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (HWR) und der Stadt Leverkusen wurde hierzu der kommunale Jahresabschluss von der Doppik nach IPSAS umgerechnet. Im Fokus der Untersuchung stand hierbei die Veränderung in den einzelnen Positionen von Bilanz, Finanz- und Ergebnisrechnung.

Der Untersuchung zufolge sei hauptsächlich die Passivseite der Bilanz von Abweichungen betroffen. Neben der bereits erwähnten Änderung bei den Pensionsrückstellungen zeichnete sich zudem eine erhebliche Abweichung im Eigenkapital ab. Dies habe zur Folge, dass die vormals trotz vorhandener Schulden handlungsfähige Kommune nach IPSAS bereits von einer Überschuldung bedroht sei. Die Arbeitsergebnisse sollen Rückschlüsse für die Anwendung der von der Europäischen Kommission geplanten Harmonisierung der öffentlichen Rechnungslegung geben. Darüber hinaus wurde anhand der Erkenntnisse eine Checkliste entwickelt, die eine Umstellung der Rechnungslegung auf internationale Standards unterstützen soll.

Die Ergebnisse der Untersuchung sind als kostenpflichtige Publikation unter www.kommunalpraxis.de verfügbar.

## Rechnungsprüfung künftig von Digitalisierung und Nachhaltigkeit geprägt

Einen „grundlegenden Strukturwandel“ der Rechnungsprüfung konstatiert der im Juli 2020 vorgelegte Abschlussbericht des Arbeitskreises „Innovative Finanzkontrolle“ unter Beteiligung des Hessischen Rechnungshofs und des Bundesverwaltungsamtes unter dem Dach der Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V. (AWV). An erster Stelle unter den externen Einflussfaktoren sieht der Bericht die Digitalisierung und den technischen Fortschritt. Als weitere diesbezügliche Aspekte werden unter anderem die steigende Komplexität der Prüfungssachverhalte sowie das Thema Nachhaltigkeit aufgeführt. Laut Abschlussbericht eröffne die Digitalisierung wertvolle Chancen: Bereits vor der eigentlichen Prüfung könnten so große Datenmengen automatisiert ausgewertet werden. Zugleich werde die Transparenz über das beabsichtigte Prüfungsthema verbessert; dies ermögliche unter anderem ein zielgerichtetes Prüfen. Gleichzeitig würden damit Prüfer und Geprüfte durch geringeren Aufwand entlastet. Allerdings erfordere „veränderte Prüfung“ auch „veränderte Prüfer“ – so sei es laut Abschlussbericht wichtig, in der Finanzkontrolle unter anderem verstärkt Digitalkompetenz aufzubauen.

Zudem sind die Rechnungsprüfer darüber hinaus aufgefordert, die Nachhaltigkeit des staatlichen und kommunalen Handelns im Sinne der Agenda 2030 der Vereinten Nationen künftig stärker zu hinterfragen. Eine wichtige künftige Aufgabe für die Rechnungsprüfer sieht der Bericht auch darin, Standards und Maßstäbe für die Nachhaltigkeitsprüfung zu entwickeln. Das Thema Nachhaltigkeit führe zu neuen und veränderten Prüfungsfeldern für die Finanzkontrolle. Für die finanzielle Nachhaltigkeitsmessung erachtet der Bericht die Doppik als „Erfolgsfaktor für moderne Prüfung“, denn die Doppik erleichtere aufgrund ihrer größeren Transparenz die Prüfung, führe aber auch zu neuen Anforderungen an das Know-how der Prüfer. Insgesamt trete die „Prüfung von Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit“ neben „Ordnungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit“. Statt „belegorientierter Einzelfallprüfung“ sollten vermehrt die Systeme, Prozesse und Projekte analysiert werden. Zudem gelte es, „risikoorientierte Prüfungsansätze“ zu verfolgen und auch über positive Beispiele zu berichten.

Der Bericht „Einfluss- und Erfolgsfaktoren für eine innovative Finanzkontrolle“ kann unter www.awv-net.de kostenfrei bestellt werden.



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

## Stadtwerke, Ver- und Entsorgungswirtschaft

### IT-Sicherheit von Wasserwerken in Gefahr

Mehrere Medienberichte deuten darauf hin, dass Wasserversorger in Deutschland nicht ausreichend gegen Cyberangriffe geschützt sind. So berichtet beispielsweise Der Tagesspiegel im Juli 2020 über eine entsprechende Analyse des Sicherheitsberatungsunternehmens Alpha Strike Labs im Bereich Abwasser und bei der Informationstechnik der Berliner Wasserbetriebe. In der als vertraulich eingestuften Untersuchung wurden laut Zeitungsbericht 30 Schwachstellen identifiziert. Acht Mängel wurden als „kritisch" eingestuft, weitere neun als „hoch". Der IT-Sicherheitszustand der Berliner Wasserbetriebe sei demnach mangelhaft, die aktuelle Gefährdungslage hoch. Auch der Deutschlandfunk berichtete im August 2020 über die Möglichkeit von Hackerangriffen im Bereich der Wasserversorgung. Demnach hätten größere Unternehmen der Wasserversorgung Penetrationstests, das heißt umfassende Sicherheitstests, durchführen lassen. Die Ergebnisse offenbarten laut Medienbericht teilweise gravierende Sicherheitslücken.

Zu den identifizierten Sicherheitsmängeln gehören laut Tagesspiegel im Fall der Berliner Wasserbetriebe unzureichende Firewalls, die Angriffe auf die IT der Wasserbetriebe verhindern sollten, Schwachstellen im E-Mail-System sowie ein unzulänglicher physischer Schutz von Pumpwerken. Über ein solches Pumpwerk – oftmals unauffällige Kästen an Straßen – hätten Hacker die Möglichkeit, in größere Schaltsysteme des Abwassernetzwerks einzudringen. Bei einem schwerwiegenden Hackerangriff könne sogar die Abwasserversorgung über Wochen zusammenbrechen. Volllaufende Abwasserrohre und Kanäle seien die Folge, Abwässer könne dann ungeklärt in Flüsse gelangen, Gullys würden überlaufen und Toiletten seien nicht mehr nutzbar. Die Berliner Wasserbetriebe setzten nach eigenen Angaben als Reaktion auf die Analyseergebnisse eine „Task Force" zur kurzfristigen Beseitigung der Schwachstellen ein.

Auch die „AG Kritis" – eine unabhängige Arbeitsgruppe, die sich für „Kritische Infrastrukturen" engagiert – sieht großen Nachholbedarf in puncto IT-Sicherheit im Bereich Wasserversorgung. Sie kritisiert laut Medieninformationen, dass die meisten kleineren kommunalen Wasserwerke nicht zu den Betreibern Kritischer Infrastruktur (KRITIS) zählten. Dies habe negative Konsequenzen für deren Sicherheitslage. Denn KRITIS-Betreiber sind zur Erfüllung verschiedener Auflagen in Bezug auf IT-Sicherheit verpflichtet. Gemäß der Verordnung zur Bestimmung Kritischer Infrastrukturen nach dem BSI-Gesetz müssen an die Kanalisation eines Wasserversorgers allerdings mindestens 500.000 Einwohner angeschlossen sein, damit die Anlage als kritische Infrastruktur gewertet wird.

### Studie: Abschaffung der EEG-Umlage kurzfristig möglich

In einer gemeinsamen, im Juli 2020 veröffentlichten Kurzstudie schlagen die Deutsche Energie-Agentur (dena), das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo) sowie die Stiftung Umweltenergierecht die gänzliche Abschaffung der EEG-Umlage vor. Zur Gegenfinanzierung solle – ergänzend zu den bereits implementierten Maßnahmen zur Senkung der EEG-Umlage – die Stromsteuer verdoppelt werden. Das gebe auch dem Bundeshaushalt auf dem Weg zur Klimaneutralität eine verlässliche Perspektive, so die Studienautoren.

Für Unternehmen, die heute von Ausnahmen zur Zahlung der EEG-Umlage profitieren, sollten entsprechende Ausnahmetatbestände im Stromsteuergesetz geändert werden. Dies könne sicherstellen, dass künftig kein Unternehmen durch die Veränderung schlechter gestellt werde als heute.

Der Gesetzgeber solle den Studienautoren zufolge nicht bei einer teilweisen Absenkung der EEG-Umlage stehenbleiben, sondern die Gelegenheit nutzen, um Strukturen zu vereinfachen und Abwicklungsaufwand zu vermeiden. Statt eines Nebeneinanders von EEG-Umlage und Stromsteuer solle er sich auf einen Mechanismus beschränken. So könne er zugleich einen Beitrag zum Bürokratieabbau für Stromlieferanten und Netzbetreiber leisten.

Die Kurzstudie „Vorschlag für die Senkung der EEG-Umlage auf null" kann unter www.dene.de heruntergeladen werden.

## Verwaltungsmodernisierung

### Wirkungsstudie zu Gebietsreformen: Keine Kosteneinsparungen, aber Rückgang von kommunalpolitischem Engagement

Hinsichtlich der kommunalen Finanzentwicklung seien nach den Gebietsreformen in den Jahren 1978 bis 2008 keine positiven Effekte zu beobachten gewesen. Jedoch hätte die Gebietsreform erheblichen negativen Einfluss auf den politischen Repräsentationsgrad gehabt: Während vor der Reform ein Kommunalpolitiker etwa 100 Bürger vertrat, stieg der Wert nach der Reform auf 700, so die Autorin der aktuellen Studie „Dörfer nach der Gebietsreform".

Darin analysiert die Historikerin Julia Mattern die Auswirkungen der kommunalen Neuordnungen auf kleine Gemeinden in Bayern in den Jahren 1978 bis 2008. Das Ergebnis: Die Gebietsreform hat kommunales Engagement in den eingemeindeten Ortschaften zurückgedrängt und insbesondere kleinere Gemeinden, die in deutlich größere Kommunen eingegliedert wurden, waren teilweise nicht mehr durch einen Interessenvertreter im Gemeinderat repräsentiert. Deutlich positiver könnten der Studie zufolge der Zusammenschluss von Gemeindeverwaltungen, bei denen in kleinen Gemeinden die kommunalpolitische Verantwortung verblieb, sowie Zweckverbände bei Infrastrukturmaßnahmen bewertet werden. Hier werde die identitätsstiftende Wirkung einer eigenständigen Gemeinde nicht berührt.

Auch das Institut für den öffentlichen Sektor analysierte im Jahr 2016 in der Studie „Kommunen der Zukunft – Zukunft der Kommunen" unter anderem die



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

Gebietsreformen in Mecklenburg-Vorpommern. Zudem wurden im Policy Paper „Kreisgebietsreformen: So gehen Mandatsträger mit den Herausforderungen um“, ebenfalls aus dem Jahr 2016, die Auswirkungen der sächsischen Kreisgebietsreform untersucht.

Die kostenpflichtige Studie „Dörfer nach der Gebietsreform“ ist im Verlag Friedrich Pustet erschienen. Die Studie „Kommunen der Zukunft – Zukunft der Kommunen“ und das Policy Paper „Kreisgebietsreformen: So gehen Mandatsträger mit den Herausforderungen um“ können kostenfrei unter www.publicgovernance.de/fachpublikationen heruntergeladen werden.

### Pilotprojekt in Köln: Strafzettel an der Supermarktkasse zahlen

Falschparker der Stadt Köln können seit Ende Juli 2020 im Rahmen eines einjährigen Pilotprojekts ihre Strafzettel in einer von 12.000 teilnehmenden Einzelhandelsfilialen, Drogeriemärkten sowie Tankstellen deutschlandweit begleichen. Köln ist bundesweit die einzige Stadt, die dies ermöglicht.

Die mit einem Barcode versehenen Verwarngeldbescheide werden postalisch an die Falschparker verschickt. Der Barcode wird an der Kasse eines teilnehmenden Kooperationspartners gescannt. Beim Bezahlvorgang werden keine personenbezogenen Daten übermittelt, für die Zuordnung werden lediglich das Kassenzeichen der Verwarnung und der zu zahlende Betrag benötigt. Bei der Abwicklung der Zahlung arbeitet die Stadt Köln mit einem privaten Zahlungsdienstleister zusammen.

## Nachhaltigkeit

### EU-Konsultation zur Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen: Strengere Auflagen gefordert

Große börsennotierte Unternehmen sowie Versicherungen und Banken mit mehr als 500 Beschäftigten müssen nach EU-Recht Angaben zu den sozialen und ökologischen Auswirkungen ihrer Tätigkeit offenlegen. Um die Wirkung der Richtlinie über die Nichtfinanzberichterstattung (NFRD) großer Unternehmen zu überprüfen, führte die Europäische Kommission von Februar bis Juni 2020 eine öffentliche Konsultation durch, deren Ergebnisse nun vorliegen. Die Mehrheit der Teilnehmer – darunter überwiegend private Unternehmen, Verbände und Nichtregierungsorganisationen – bewerten sowohl die Vergleichbarkeit als auch die Aussagekraft und Relevanz der Berichterstattung als mangelhaft. Dabei befürworteten 82 Prozent der Teilnehmer die Notwendigkeit eines allgemeinen Standards, um die Mängel in Vergleichbarkeit und Aussagekraft zu lösen. Zwei Drittel der Befragten wünschten sich strengere Prüfauflagen durch die EU.

Auch für öffentliche Unternehmen wird das Thema Nachhaltigkeitsberichterstattung zunehmend relevanter. Bisher wendeten nur elf von 104 Beteiligungsunternehmen des Bundes den Deutschen Nachhaltigkeitskodex (DNK) an, so der Rat für Nachhaltige Entwicklung Ende 2019. Mit der Überarbeitung der „Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes“ hat das Thema Nachhaltigkeitsberichterstattung nach einzelnen Kodizes auf Kommunal- und Länderebene (zum Beispiel Frankfurt am Main, Hamburg) nun aber auch Einzug in den Public Corporate Governance Kodex des Bundes gehalten (vergleiche auch Artikel „Public Corporate Governance Kodizes – Studie zeigt relevante Wirkungen“, PublicGovernance Frühjahr 2020).

Der Report kann auf der Internetseite der Europäischen Kommission unter www.ec.europa.eu heruntergeladen werden.

## Recht und Steuern

### Vergabestatistik: Neue Meldepflichten für öffentliche Auftraggeber

Bundesweit müssen öffentliche Auftraggeber seit 1.10.2020 neue statistische Pflichten einhalten. Grund ist die neue elektronische Vergabestatistik des Statistischen Bundesamts. Erstmals werden damit in Deutschland die grundlegenden Daten zu öffentlichen Aufträgen flächendeckend statistisch erfasst. Bislang verfügten Bund, Länder und Kommunen dem Statistischen Bundesamt zufolge über keine valide Datenbasis in Bezug auf das öffentliche Vergabewesen.

Meldepflichtig sind nach der nun in Kraft getretenen Vergabestatistikverordnung (VergStatVO) alle öffentlichen Aufträge und Konzessionen im Oberschwellenbereich sowie ab einem Auftragswert über 25.000 Euro (ohne Mehrwertsteuer) im Unterschwellenbereich, die seit dem 1.10.2020 bezuschlagt wurden. Bei diesen Auftragsvergaben müssen die öffentlichen Auftraggeber dem vom Bundeswirtschaftsministerium beauftragten Statistischen Bundesamt zahlreiche Daten gemäß § 3 VergStatVO übermitteln. Zu diesen Angaben zählen Name und Art des Auftraggebers, Auftragswert, Verfahrensart und das Zuschlagskriterium. Alle öffentlichen Auftraggeber müssen zudem für die Datenübermittlung eine Berichtsstelle bestimmen, die sich beim Statistischen Bundesamt registriert.

Mehr Informationen erhalten Sie unter www.vergabestatistik.org

### Öffentliche Auftraggeber müssen Leistungsversprechen der Bieter nicht vertieft prüfen

Auftraggeber dürfen grundsätzlich auf die angebotene Vertragsleistung eines Bieters vertrauen. Dies hat ein Urteil des Oberlandesgerichts Karlsruhe vom 29.5.2020 ergeben (15 Verg 2/20). Nur wenn konkrete Hinweise vorliegen, die das Leistungsversprechen eines Bieters nicht plausibel erscheinen lassen, ist der Auftraggeber angehalten, zu überprüfen, ob der Bieter die angebotenen Leistungen tatsächlich erbringen kann. Der Auftraggeber darf grundsätzlich frei entscheiden, wie er die Leistungsfähigkeit überprüft. Dabei sind nur Maßnahmen zu ergreifen, die der Auftraggeber für angemessen und zumutbar hält. So muss beispielsweise der Auftraggeber nicht warten, bis der Bieter ein Sachverständigengutachten vorlegt, das die Einhaltung der Anforderungen nachweist.

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

## Urteil des Bundesverfassungsgerichts: Kommunale Selbstverwaltung gestärkt

Das Bildungs- und Teilhabepaket ist verfassungswidrig, weil es das kommunale Selbstverwaltungsrecht verletze. Dies erklärte das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil (2 BvR 696/12) vom 7.7.2020. In dem 2012 neu geregelten Bildungs- und Teilhabepaket wurden die Zusatzleistungen für Kinder und Jugendliche, die von Sozialhilfe leben, erheblich erweitert. Für den finanziellen Mehraufwand kommen bislang die Kommunen auf. Das habe laut den Kommunen zu unzumutbaren Belastungen geführt. Allein in Nordrhein-Westfalen habe das Bildungs- und Teilhabepaket jährliche Mehrausgaben in Höhe von 6,9 Millionen Euro erfordert.

Zehn Städte aus Nordrhein-Westfalen hatten Kommunalverfassungsbeschwerde gegen das Bildungs- und Teilhabepaket eingereicht. In der Ausweitung der Sozialhilfeleistungen für Kinder und Jugendliche bestünde eine unzulässige Aufgabenübertragung durch den Bund. Seit der Föderalismusreform 2006 ist im Grundgesetz verankert, dass der Bund den Kommunen keine Aufgaben eigenmächtig entziehen, neu übertragen oder erheblich erweitern darf.

Der Präsident des Deutschen Landkreistages begrüßte das Urteil. Es sei eine wichtige verfassungsrechtliche Entscheidung, die die Landkreise und Städte in ihrem Selbstverwaltungsrecht stärke. Der Gesetzgeber soll laut Urteilsspruch das Bildungs- und Teilhabepaket bis Ende 2021 ändern. Im Rahmen einer Neuregelung müsse mindestens ein angemessener finanzieller Ausgleich für die Kommunen erfolgen.

## Kommunale Unternehmen dürfen Eigentumswohnungen bauen und verkaufen

Im Falle eines „besonderen Wohnbedarfs" sind kommunale Unternehmen laut Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart (Az. 7 K 7009/17) vom Juli 2020 dazu berechtigt, Eigentumswohnungen zu bauen und auch zu verkaufen. Demnach sei der Bau im Sinne der Daseinsvorsorge zumindest dann gestattet, wenn das kommunale Unternehmen barrierefreie Wohnungen errichte. Hierbei verweist das Urteil auf die regelmäßig schwierigen Verhältnisse bei der Suche nach einer bedarfsgerechten Wohnung. Darüber hinaus sei auch eine Veräußerung von Wohnungen zur Querfinanzierung anderer lokaler Wohnungsbauvorhaben nach Ansicht des Verwaltungsgerichts rechtens, sofern diese zu einer ausgewogenen Sozialstruktur mit besonderem Fokus auf die Integration einkommensschwacher und älterer Menschen diene.

„Besondere Wohnbedarfe" werden je nach Land oder Kommune anders definiert. Das Land Berlin setzt beispielsweise verschiedene Gegebenheiten – etwa ein unzumutbares Verhältnis von im Haushalt lebender Personenzahl im Vergleich zur Anzahl der Wohnräume – voraus. Geklagt hatten drei private Bauunternehmen, die die gemeindewirtschaftsrechtliche Zulässigkeit der Errichtung und des Vertriebs von Eigentumswohnungen der städtischen Wohnungsbaugesellschaft in Ludwigsburg infrage stellten.

## Umsatzsteuerpflicht für Kommunen erst ab 2023

Die Umsetzung der im § 2b des Umsatzsteuergesetzes grundlegend überarbeiteten umsatzsteuerlichen Pflichten von juristischen Personen des öffentlichen Rechts wird um zwei Jahre verschoben und erst zum 1.1.2023 verpflichtend. Dies wurde im Rahmen des 1. Corona-Steuerhilfegesetzes beschlossen. Hiermit reagierte die Bundesregierung auf die vorgebrachten Bedenken der Kommunalverbände, die den Umsetzungsaufwand als sehr hoch einstuften. Hintergrund der Umsatzsteuereinführung ist eine EU-Richtlinie, die kommunale Leistungen und Angebote in die Umsatzsteuerpflicht einschließt, wenn diese auch von privaten Unternehmen erbracht werden können.

Als besonders schwierig gilt die Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben bei interkommunalen Kooperationen, wie beispielsweise der Wasserversorgung oder gemeinsam betriebener Bauhöfe. Verschiedene Kommunen äußerten gegenüber der Fachzeitschrift „Der Neue Kämmerer" ihre Zustimmung zur Fristverlängerung, da teilweise noch große Rückstände bei der Klärung offener Fragen gegeben seien. Dennoch wird seitens des Deutschen Städtetages zur Vorsicht gemahnt, dass der Umsetzungsdruck nicht nachlassen dürfe.

## IT-Planungsrat will Digitalisierung der öffentlichen Beschaffung durch Zusammenarbeit der Bundesländer verbessern

Der IT-Planungsrat hat im Juni 2020 eine länderübergreifende Kooperation zur Konzeption und Implementierung einer digitalisierten Beschaffung auf den Weg gebracht. Beteiligt sind neben den Ländern Bremen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz auch der Bund sowie die Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT). Im Rahmen der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) zielt das Projekt auf eine verstärkte Partizipation der Unternehmen an Ausschreibungen ab – sowohl im Hinblick auf die generelle Beteiligung an Ausschreibungen als auch in Bezug auf die Nutzung der E-Vergabe. Darüber hinaus sollen die Grundsteine für eine haushaltskonforme digitale Rechnungsbearbeitung gelegt werden.

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) soll als Vertreter des Bundes bei der Zusammenarbeit für die Integration des künftigen ELSTER-basierten Unternehmenskontos zuständig sein. Bundesländer und KoSIT als weitere Kooperationspartner arbeiten zum einen verstärkt an Prozesskonzeptionen mit den Schwerpunkten Bedarfsermittlung und Beschaffungsantrag. Zum anderen liegt der Fokus auf der Umsetzung des automatisierten Bestellprozesses.

Ein Webportal zur E-Rechnung ist ein weiteres OZG-Projekt, das das BMI gemeinsam mit dem Bundesfinanzministerium startete.[1] Hier finden Behörden, Unternehmen und Verbände hilfreiche Informationen und Unterstützung in Bezug auf die seit November 2020 verpflichtende Umstellung auf die E-Rechnung.

1 Das Webportal zur E-Rechnung finden Sie unter www.e-rechnung-bund.de



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

SERVICE

## Abonnement PublicGovernance

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

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

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

## Impressum

**PublicGovernance**
**Zeitschrift für öffentliches Management**

Herbst/Winter 2020
ISSN 1866-4431

**Herausgeber:**

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

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

www.publicgovernance.de

**Vorstand des Instituts:**

Ulrich Maas
Diethelm Harwart

**Wissenschaftlicher Leiter des Instituts:**

Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid

**V.i.S.d.P.:**

Dr. Ferdinand Schuster

**Redaktion:**

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

Bildnachweise: S. 5: © Suriyapong Thongsawang/iStockphoto.com, S. 13: © yurolaitsalbert/stock.adobe.com

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

## Ansprechpartner

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

## Ansprechpartner in der Schweiz

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

**www.publicgovernance.de**

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

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

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